SURVIVOR BENEFITS UNDER THE CANADA PENSION PLAN

Consultation Paper

September 1987

Canada

87-06418/

Foreword

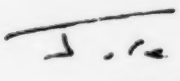
Since being introduced in 1966, the Canada Pension Plan (CPP) has contributed substantially to the financial security and well-being of Canadians.

During the two decades since the Plan's inception, governments have found it relevant to adapt the CPP to the changing values and needs of Canadian society. Higher disability pensions, flexible retirement and the continuation of survivor benefits on remarriage are examples of amendments that have been considered and implemented.

During the pension reform debate, it became evident that substantial changes to survivor benefit provisions under the CPP were required. The Parliamentary Task Force on Pension Reform, after considering a large number of proposals and briefs, concluded that before comprehensive changes to CPP survivor benefits could be recommended, further study was required. This paper, therefore, examines the relevance of the Plan's current survivor benefit provisions to the needs of Canadians in 1987 and beyond, and proposes directions for reform.

The proposal is the result of extensive federal-provincial discussions which have been held during the past year. Because the proposal would fundamentally alter the way in which the CPP addresses the income needs of survivors, the Government of Canada considers it essential to have the views of Canadians before any decision is made to proceed with further reforms.

I would invite all who are interested in commenting on the proposal to make their views known to me or to the Standing Parliamentary Committee on National Health and Welfare to which this document is being referred. The observations and concerns expressed in this consultation process will be given full consideration before any legislative changes are introduced.



Jake Epp
Minister of National Health and Welfare

Également disponible en français sous le titre «Prestations de survivant du Régime de pensions du Canada – Document de consultation»

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. H76-53/1987E

ISBN 0-662-15636-6

Table of Contents

		Page
Summary		5
Introduction		10
I.	Survivor Benefits under the Canada Pension Plan	11
II.	The Need for Reform	13
III.	Objectives of the Reform	17
IV.	Description of the Proposal	19
V.	Effect of the Proposal on Beneficiaries	31
VI.	Effect of the Proposal on Program Costs	34
Conclusion		37
Appendix A –	Description of Existing Survivor Provisions	38
Appendix B –	Effect of the Reform Proposal on Beneficiaries	42
Appendix C –	Impact on CPP Expenditures	57

SUMMARY

Since its inception in 1966, the Canada Pension Plan (CPP) has played an important role in protecting Canadian families against the sudden loss of earnings due to the death of a wage-earner.

The CPP survivor benefit structure was designed at a time when most married women did not participate in the paid labour force. It was expected that most widows would therefore be dependent upon the earnings of their husband for financial support. That situation has changed drastically. For example, in 1985, in husband/wife families with pre-school children, 68 percent of wives were employed in the paid labour force compared to 34 percent in 1967.

Also, when the survivor benefit was designed, marriages usually continued until the death of one spouse. The financial dependence of the family was therefore assumed to be permanent. Today, with the increase in divorce and remarriage rates, the family structure has changed. Many marriages are of shorter duration and there are increasing numbers of single-parent and blended families. Dependent children of CPP contributors may therefore not be financially supported by a CPP surviving spouse.

Furthermore, current eligibility for and the amount of a surviving spouse's benefit is limited by the age of the spouse at the time of the death of the contributor and the presence of disability or dependent children. The Parliamentary Committee on Equality Rights, following an examination of federal programs for possible conflict with equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, recommended that benefits under the CPP be awarded without reference to disability, age or family status.

Consequently, the changes to CPP survivor benefits proposed in the consultation paper are designed to recognize:

- that the family's subsistence is generally based on the gainful employment of both spouses and on the pension protection accumulated by both;
- that financial difficulties may be experienced by surviving spouses of all ages, regardless of the presence of children and/or disability;
- that the adjustment might be more difficult when young children are present;
- that, given changing family structures, orphans may not always be supported by the person receiving a surviving spouse benefit; and

- that societal changes have not applied uniformly to all generations.

The Proposal for Change

The proposal for change has four major elements:

- implementation provisions;
- a transitional benefit structure for existing surviving spouses;
- a new benefit structure for future surviving spouses; and
- increased children's benefits.

A description of the current CPP provisions for survivors can be found in Appendix A of the consultation paper as background to the proposal for change.

Implementation Provisions

Implementation provisions are designed to ensure fair treatment of present and future CPP survivors and to maintain the stability of the income security system. Therefore, the new benefit structure for surviving spouses would be phased in gradually. For a period of time, two forms of benefit for surviving spouses would have to co-exist: benefits based on the current structure and benefits based on the new structure.

At the date of implementation:

- existing beneficiaries would be eligible for improved benefits based on the current structure;
- spouses under age 35 would be automatically protected under the new survivor benefit structure as they become survivors;
- spouses aged 35 and older could choose between improved benefits based on the current structure or the new benefit structure.

The increase in children's benefits would be effective immediately.

Transitional Benefit Structure

For surviving spouses already in receipt of benefits and for those who choose benefits under the current structure, benefits would be paid at a higher rate up to age 65 as a result of doubling the flat-rate portion (from $94.79 to $189.58 per month) and removing the age reductions applied to surviving spouses under age 45.

New Benefit Structure

A higher monthly benefit equal to 40 percent of insured earnings with a guarantee of a minimum monthly benefit equal to 40 percent of the maximum benefit, could be payable to surviving spouses under age 65.

The benefit would be paid for a fixed period (three years in full, then phased out over the next two years) immediately following the death of the contributor.

If the survivor is left with dependent children, the full benefit would be payable until the youngest child reaches age 7, whereupon the benefit would be phased out over 2 years. Any benefit in pay would cease at age 65, when other benefits are available through the income security system.

There would also be provision for a transfer of 60 percent of the CPP credits accumulated by the deceased contributor during the period of cohabitation, to the CPP Record of Earnings in the name of the surviving spouse. This would apply to all spouses regardless of age and would be effective at the time of death, replacing the existing benefit payable after age 65.

Children's Benefits

Children's benefits would be retained and strengthened. It is proposed that both orphans' benefits and benefits for children of disabled contributors be maintained and that the benefit amount be increased from $94.79 per month to $121.48 per month (1987 rates).

Effects of the Proposal

The effects of the proposal would depend on whether the individual would receive benefits under the new or the transitional benefit structure.

Transitional Benefit Structure

All existing CPP surviving spouses under age 65 at the time of implementation would receive an increase of at least $95 per month. It is estimated that some 171,000 spouses could benefit from the increase.

New Benefit Structure

A much higher monthly benefit would be payable for a fixed period to all surviving spouses under age 65 regardless of their situation at the time of death. New monthly benefits would range from $333.77 to $834.43 compared to the existing range of $0 to $290.36.

Combined survivor/disability benefit amounts would no longer be subject to a maximum limitation. It is estimated that some 5,000 disabled survivors could benefit from this measure in any one year.

The transfer of credits would improve or create CPP entitlements to disability, survivor and retirement benefits for surviving spouses with low or no previous personal CPP credits. The length of the cohabitation period would determine the value of the transfer of credits.

Children's Benefits

Orphans and children of disabled contributors would all receive an increase of at least $26.69 in their monthly benefit amounts. The increase in children's benefits would provide improved income on behalf of some 133,000 children.

Costs

While CPP benefit payments would be higher during the initial phase of the transition period (1990-2020), it is estimated that overall CPP expenditures are expected to be lower than under current provisions when the proposed structure is fully phased-in (2050).

Changes to survivor benefits could require higher contribution rates some time between now and 2026. The timing and magnitude of these increases would be determined by federal-provincial discussion at appropriate times in the future.

Consultation

This proposal was developed through extensive federal-provincial consultations and is designed to implement fundamental reforms gradually to allow Canadian families, employment pension plans and insurance programs to adapt their planning. In releasing this paper, the Government is seeking the views of Canadians on the proposed changes to CPP survivor benefits in order to be able to offer the best program to meet their needs.

Introduction

When the Canada Pension Plan (CPP) was implemented, married women usually had limited experience in the paid labour force. It was expected, therefore, that the majority of widows, especially if they were older, disabled or had dependent children, would not be able to support themselves adequately with employment earnings.

For this reason, the federal and provincial governments agreed that survivor benefits under the CPP and under the Quebec Pension Plan (QPP) should ensure that the female spouse and dependent children of a male contributor have a measure of income protection in the event of the male contributor's death.

Since that time, there have been major changes both in Canada's family structure and in the earning patterns of female spouses. The majority of married women are now working outside the home, on a part-time or full-time basis, and are contributing through their earnings to family income. Concurrently, an increase in the divorce rate means that it has become less common for marriages to end with the death of a spouse.

These social changes have had a significant impact on the situation of surviving spouses. Today, the degree of dependency of a survivor on the spouse who has passed away, and the way in which the death of a spouse might affect the family's standard of living, are not the same as they were 20 or 30 years ago. While financial difficulties still are present, the social and financial problems facing surviving spouses have significantly altered.

In response to evolving social conditions, certain amendments have already been made to survivor provisions under the CPP. In 1974, changes were implemented so that male surviving spouses would be allowed to qualify for benefits. Previously, male surviving spouses of female contributors could not qualify for CPP survivor benefits unless they were disabled.

Further changes were implemented on January 1, 1987, to provide for the continued payment of the survivor pension if a surviving spouse remarried, and for the reinstatement of these benefits to individuals who had previously lost them on remarriage.

Notwithstanding these amendments, the essential nature of the CPP survivor benefit, as a life-time pension for dependent spouses in the event of a contributor's death, remains the same.

In 1985, concerns were raised by the Parliamentary Committee on Equality Rights about the appropriateness of survivor provisions under the Plan which take age, disability and family status into account. It has become necessary, therefore, to question the assumptions underlying the existing CPP survivor benefit structure, and to consider whether a fundamentally different approach to CPP survivor benefits will be more appropriate to the needs of Canadian society in the future.

I. Survivor Benefits under the Canada Pension Plan

The Canada Pension Plan provides contributors and their families with a basic level of protection against the loss of earnings due to the retirement, disability or death of a contributor to the Plan. In providing benefits for these contingencies, the CPP encompasses a unique configuration of savings, insurance and support elements.

The Plan was specifically intended to play a fundamental, although not exclusive, role in protecting the employment income of all Canadians. Consequently, benefits under the CPP are not targetted to low-income groups, and they are not intended to provide all of the income Canadians would want. Rather, CPP benefits were designed to provide a basic level of earnings replacement, to be supplemented by income from other sources, on which Canadians could rely for a measure of their and/or their families' future income needs.

The CPP is fully self-supporting, with all benefits being paid from the compulsory contributions of employees and employers and from the investment earnings of the Canada Pension Plan Fund. The retirement, disability and survivor benefits provided are all related to the level of insured earnings on which contributions were paid.

The structure of the benefits under the CPP varies according to the type of protection each benefit is intended to provide. For example, the retirement pension, which is the primary CPP benefit, was designed to assist Canadians in providing income for their retirement years. Virtually all employed Canadians contribute to the CPP. In return all Canadians are guaranteed a pension in retirement.

The retirement pension, therefore, most clearly represents the savings element encompassed by contributions to the CPP.

The nature and structure of disability and survivor provisions under the Plan are somewhat different, as they encompass insurance and support elements. The insurance element affords contributors with a means of "pooling" their contributions for protection against common risks. For example, as long as they meet the contributory requirements, contributors have the assurance of CPP benefit protection in the event that they become disabled. Similarly, contributors are assured that, upon their death, CPP survivor benefits will be available to a surviving spouse or children.

The support element takes the form of the flat-rate benefit components paid to disabled contributors or to surviving spouses under the age of 65 and to children of deceased or disabled contributors. These flat-rate benefits introduce a redistributive element into the otherwise earnings- related nature of the CPP.

Description of existing benefits

Under current CPP provisions, the family of a CPP contributor is protected against the loss of earnings in the event of his or her death, through surviving spouse's, orphan's and death benefits. These three components of the survivor benefit structure are described below.

i) Surviving spouse's benefit

The surviving spouse's benefit is a continuing monthly pension payable to the spouse of a deceased contributor following the contributor's death.

Benefits for survivors under age 65 are subject to eligibility criteria based on the age and situation of the surviving spouse at the time of the death of the contributor. Survivors with dependent children, those with a disability and those over age 45 are eligible for a full survivor pension. Surviving spouses aged 35 to 45, who are neither disabled nor have dependent children, are entitled to a pension reduced by 1/120 for each month under the age of 45. A surviving spouse who is under the age of 35 at the time of the death of the contributor is not entitled to a survivor's pension until he or she reaches the age of 65, unless he or she has dependent children or is disabled.

The CPP benefit for a survivor under 65 consists of a flat-rate portion ($94.79 at 1987 rates) and an earnings-related portion (37.5% of the deceased spouse's calculated retirement pension). The 1987 maximum monthly amount is $290.36.

The amount of the monthly pension paid to the surviving spouse at age 65 and over is equal to 60% of the deceased spouse's calculated retirement pension. In 1987, the maximum monthly benefit for a survivor over the age of 65 is $312.91. If the survivor is also entitled to a CPP retirement pension, the total of the combined survivor/retirement benefit is subject to a ceiling equal to the maximum retirement pension ($521.52 per month in 1987).

ii) Orphan's benefit

An orphan's benefit is payable monthly on behalf of a dependent child of a deceased contributor. The benefit is a flat-rate amount equal to $94.79 in 1987. It is payable until the child reaches the age of 18 or until age 25 if he or she attends school full-time.

iii) Death benefit

A death benefit is payable to the estate of a deceased contributor. It is a lump-sum amount equal to the lesser of six months of the deceased contributor's retirement pension or 10% of the maximum pensionable earnings. In 1987, the maximum death benefit is $2,590.

All CPP benefits in pay are increased each January to reflect annual changes in the Consumer Price Index.

A more detailed description of existing CPP provisions is given in Appendix A.

II. The Need for Reform

During the pension reform debate, many questions were raised about CPP survivor benefits. Although no consensus emerged for a new structure, the majority of groups who expressed views supported increasing or redirecting CPP survivor benefits.

Most groups who favoured increasing benefit levels primarily wanted to provide basic income support to all survivors aged 45 to 64

and to survivors with dependent children. They were also concerned, however, with improving CPP benefits for survivors over age 65, either by increasing the survivor pension derived from the deceased contributor's pension or by enriching the survivor's entitlement to a CPP retirement pension.

Groups who considered that current survivor benefits should be redirected stressed the need to develop a structure which would not penalize older survivors who lack labour force experience but, at the same time, would not pay unnecessary benefits to survivors who are fully employed.

In general, interest groups agreed that survivor benefits were inadequate in some situations and inappropriate in others.

Charter of Rights

The equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* came into force on April 17, 1985. These provisions guarantee equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on grounds such as race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, and mental or physical disability.

The Parliamentary Committee on Equality Rights was established to review federal statutes to ensure their conformity with the equality provisions of the Charter. It recommended that the CPP be amended so that surviving spouse's benefits would be awarded without reference to disability, age or family status.

In its response to the Committee's recommendation, the Government acknowledged that the current criteria may no longer be appropriate and stated its intention to work with the provinces to arrive at a consensus on this issue.

Uniformity of CPP-QPP benefits

It was recognized at the time the CPP was enacted that public pension arrangements should be nation-wide in character. Consequently, when the CPP and QPP were first designed, the Federal and Quebec governments agreed to maintain a high degree of similarity between the two Plans so that they would provide common pension arrangements for all Canadians across the country.

Originally, the benefit provisions of the Plans were virtually identical in all respects. However, because of differing political, social and economic priorities, some dissimilarities have emerged during their 21-year existence, particularly in the area of survivor benefits.

For example, in 1987, the CPP pays surviving spouses, aged 45 to 64 at the time of the death of their spouse, maximum benefits of $290.36 per month. The QPP pays surviving spouses, aged 45 to 54 at the time of the death of their spouse, maximum benefits of $438.52. Under the QPP, however, all survivors aged 55 to 64 may qualify for maximum benefits of $506.39 monthly, regardless of their age at the time of their spouse's death.

Orphans' benefits under the QPP also are different. The CPP provides $94.79 monthly for eligible children in 1987, whereas the QPP pays monthly orphans' benefits of $29.00.

Social change

One of the major changes in Canadian society since the introduction of the CPP is the substantial increase in women's participation in the paid labour force. The following graph illustrates the extent of that change as it occurred between 1961 and 1981.

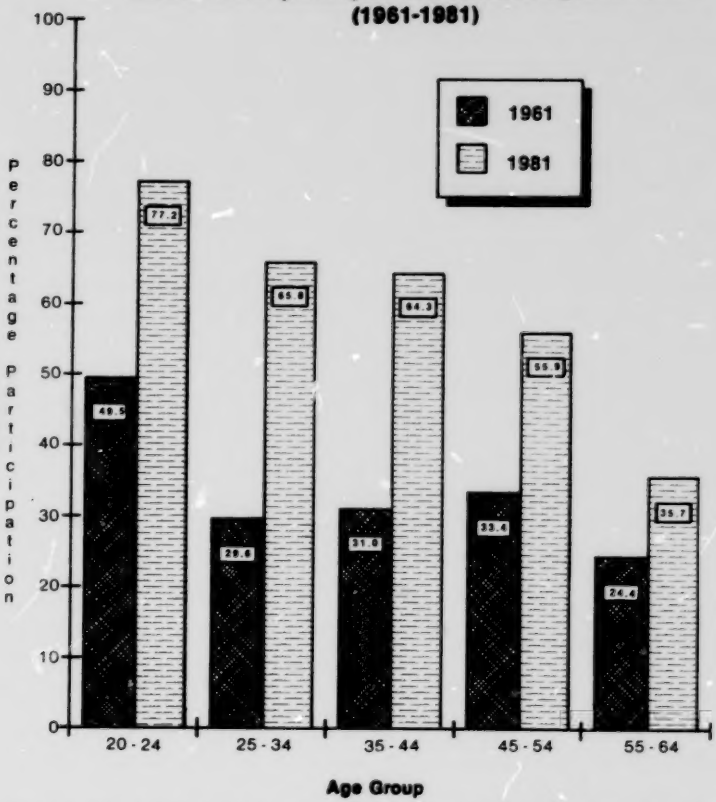
The graph shows that the increase in labour force participation has been substantial for women of all ages. The increase is most significant during the prime child-bearing period (between the ages of 25 and 34); in this age range the participation rate more than doubled over the 20-year period.

This supports the view that the majority of married women with children are now participating in the labour force. For example, in husband-wife families with pre-school children, 68% of wives were gainfully employed in 1985 in comparison with 34% in 1967.

As a direct result of the marked increase in labour force participation of women and in the increase in single-parent families, the "traditional" one-earner (couple) for whom the existing benefit structure was designed dropped from 58% of all non-elderly families in 1967 to 27% in 1985. The increase in two-earner couples accounts for much of this change - their proportion within non-elderly families rose from 34% in 1967 to 56% in 1985. Single-parent families almost doubled in proportion from 7 percent in 1967 to 13 percent in 1985. The remaining 4% comprised couples without earnings during 1985.

Graph 1

Labour force participation of women aged 20 to 64 (1961-1981)



Source: Statistics Canada, Catalogue #99-522 (Vol. VII, Part 1) 1961 Census Data, and 1981 Census Data Microfiche SPE 81821.

The changes which have taken place, however, have not occurred at the same rate in all age groups. Rather, they have been most evident in the younger generations. In comparison with older age groups, younger women appear more likely to have lifetime patterns of work activity characterized by work before marriage, more continuous employment throughout their working years, and a greater likelihood of combining homemaking activities with work outside the home. Consequently, the social and economic situations of survivors may be expected to vary among different generations during the foreseeable future.

III. Objectives of the Reform

Complying with the Charter

As has been noted, the limitation of survivor benefits for younger spouses on the basis of age and disability is of direct concern in light of the equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Under the current rules, unless they are disabled or caring for a dependent child, survivors under age 45 at the time of the death of the contributor will receive reduced benefits, or none at all, until they reach age 65; full benefits are provided to survivors who are age 45 or over.

Although younger survivors may have more opportunity to maintain or improve their standard of living in the long term, they may have had little time to accumulate assets and are often left with long-term financial obligations. As well, the younger the deceased spouse was at the time of death, the less likely it is that adequate provision for the surviving spouse will have been made for the contingency of death.

Any changes to survivor benefits, therefore, should recognize that financial difficulties are experienced by surviving spouses of all ages, regardless of whether or not they are disabled or caring for dependent children.

Adapting to social change

The existing CPP benefit structure for surviving spouses was designed to accommodate the needs of widows who were viewed as their husband's lifelong dependent. However, the economic circumstances of survivors and the type of financial difficulties they experienced on the death of a spouse has changed.

Today and in the future, it is expected that the majority of survivors of working age will be employed or have recently retired and that they will be more likely to have accumulated CPP credits for

periods outside the marriage, either through personal earnings or through the division of CPP credits on the breakdown of a previous marital relationship. It is also expected that the majority of women will have earned survivor protection for their husbands and children. Consequently, it may no longer be appropriate to allocate survivor benefits on the assumption of lifelong dependency of the surviving spouse on the earnings of the deceased contributor.

Survivors are likely to face severe financial problems during the period immediately following the death of a spouse. It may now be questioned, however, whether permanent earnings replacement is required in a society where the majority of female spouses are wage-earners. In these circumstances, the current structure for CPP survivor benefits, because of its life-long provisions for payments, may tend to overcompensate those survivors who have significant personal earnings capacity. This is especially likely in cases where payments continue long after a survivor has been able to adjust to changes in family size and financial circumstances.

Moreover, the increase in divorce and remarriage, and in the number of one-parent families, has resulted in marriages that now are often of shorter duration. This has led to an increase in family situations where the dependent child of a contributor may not live in the same household as the surviving spouse, and may not be able to count on the surviving spouse for financial support.

Any amendments to the CPP survivor benefit structure, therefore, should allocate benefits in a way that is more appropriate to the situation of survivors both today and in the future.

Ensuring fair treatment of present and future CPP survivors

It is clear that society has changed and that any reform to CPP survivor benefits must address this fact. Societal changes have not happened overnight, however, nor have they applied equally to all generations. There remains today a significant portion of families who fall into the traditional mould. As well, many older Canadians have spent a large portion of their working years outside the paid labour force and could face long-term financial difficulties as surviving spouses. In addition, many Canadians have established personal savings and financial plans on the basis of the existing structure of CPP benefits.

Thus, any reform must recognize the need to maintain the stability of the social security system and should be implemented in a way which recognizes that families are in transition.

IV. Description of the Proposal

This proposal for change has four major components:

- a new benefit structure for future surviving spouses;
- improved children's benefits;
- implementation provisions; and,
- improved benefits for current CPP survivors, during the period of transition.

New benefit structure

The new benefit structure for surviving spouses would comprise:

- the payment of a higher surviving spouse's benefit over a shorter period of time; and
- a transfer of a portion of the deceased contributor's credits (earned during the period of marriage or cohabitation) to the surviving spouse's account.

i) Surviving spouse's benefit

While surviving spouses in their working years may be able to maintain their own standard of living, they may need time and money to adjust to their new circumstances. Therefore, it is proposed that the benefit payable to a surviving spouse under the age of 65 be substantially increased, and provided over a shorter period of time immediately following the death of the contributor spouse.

The surviving spouse's benefit would be much higher than the continuing pension currently provided by the Plan. The level of the monthly benefit might be 40% of the average insured earnings of the deceased spouse with a minimum benefit set at 40% of the maximum benefit.

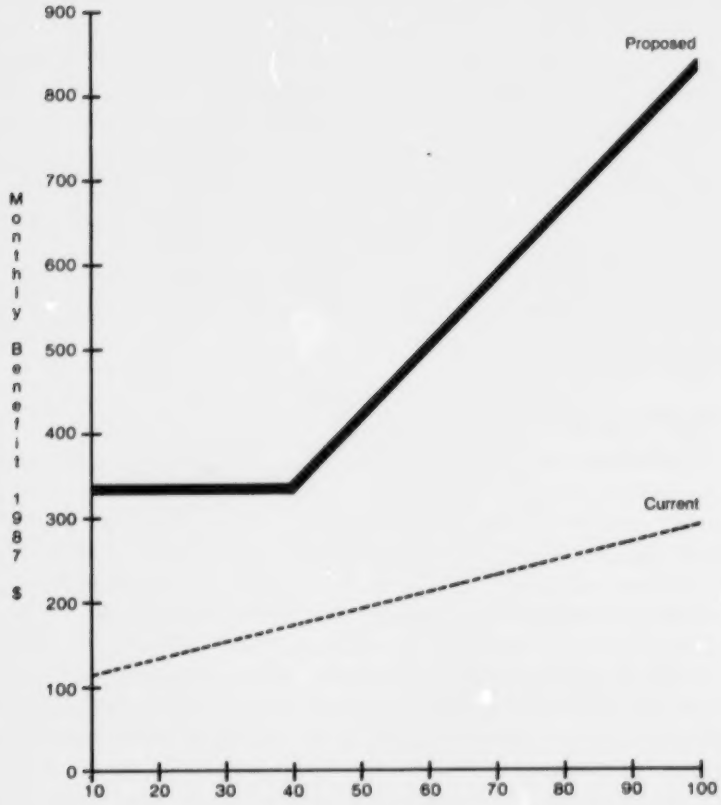
For example, if the deceased spouse had been insured to a maximum, 40% of the average insured earnings would represent a

surviving spouse's monthly benefit in the amount of $834.43. A minimum benefit set at 40% of the maximum benefit would represent a surviving spouse's monthly benefit in the amount of $333.77. At the present time surviving spouses, aged 45 to 64 at the time of the death of their spouse and who are eligible for a maximum benefit, receive a monthly cheque in the amount of $290.36. Survivors under age 45 without children and not disabled receive a lower amount.

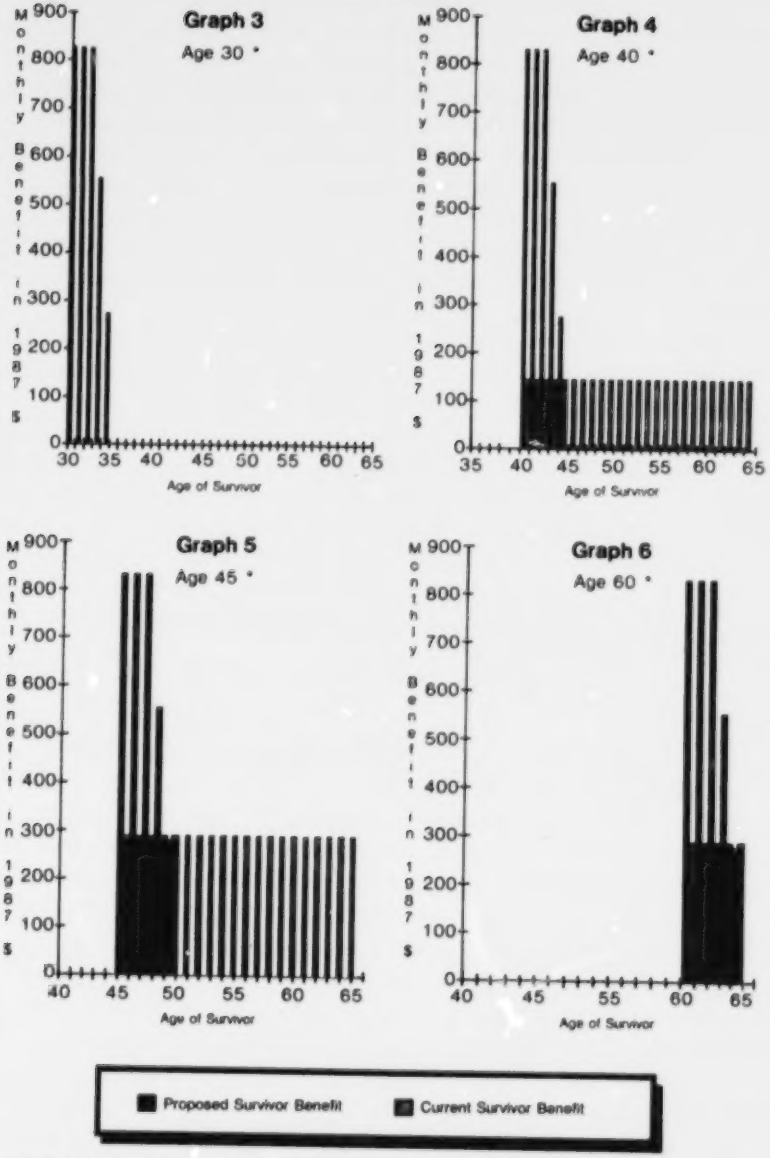
A comparison of maximum and minimum benefits in relation to the insured earnings of the deceased spouse under the current and proposed benefit structures is illustrated below.

Graph 2

Monthly CPP benefit paid to surviving spouses under the age of 65 (1987 rates)



Benefits payable to a surviving spouse under the current and proposed structures (1987 rates)



* Age of the survivor at the time of the contributor's death. Assumes that the deceased contributor had maximum pensionable earnings and that the surviving spouse is not disabled or caring for dependent children.

Under the proposed structure, the surviving spouse's benefit would be paid in full for a period of three years following the death of the contributor and would then be phased out over two further years.

If, for example, the deceased contributor's pensionable earnings were insured at the maximum level, a monthly benefit of $834.43 (1987 rates) would be paid in full for the first three years following the death of a contributor. Two-thirds of the maximum benefit, that is, $556.29, would be paid in the fourth year and 1/3 of the maximum benefit or $278.14, in the fifth year. No benefit would be paid after the fifth year.

However, if the survivor is left with young children, the full benefit would be paid until the youngest child reaches age 7, and would be phased out similarly over the following 2 years.

The surviving spouse's benefit would cease at age 65 if it is still in pay. At that age, other aspects of the CPP (the retirement pension) and the income security system (Old Age Security, Guaranteed Income Supplement) come into effect.

Graphs 3 to **6** on page 21 illustrate the differences between the two structures, current and proposed, in terms of the level of benefits and the period of payment.

The graphs illustrate that the proposed benefit structure allows for a much higher monthly benefit regardless of the surviving spouse's age. The current structure, in comparison, provides a substantially lower benefit payable for life.

For a more detailed comparison of benefits under the current and proposed structures, see the boxes "Current Structure" and "Proposed Structure" on pages 26 and 27; see also Appendix B, "Effect of the Reform Proposal on Beneficiaries".

ii) Transfer of credits

Under current provisions, the survivor pension is calculated without considering the length of marriage. This means that a surviving spouse who is married to a contributor for a relatively short time may receive as large a pension as a survivor who participated with a contributor in the building of their CPP assets over many years.

Furthermore, with the introduction in 1978 of credit-splitting upon marriage breakdown, and the introduction in 1987 of retirement pension assignment and the extension of credit-splitting provisions to common-law unions, CPP credits accumulated during marriage or cohabitation are now regarded as a joint entitlement owned and shared by both partners.

In recognition that marriage is an economic partnership and that survivors had expected to share retirement income with their spouses, it is proposed that 60% of the CPP pension credits earned by the deceased spouse during the marriage be transferred to the surviving spouse's CPP account.

The transfer of credits would take place at the time of the contributor's death and would replace the current pension paid to survivors over the age of 65. Moreover, the credits transferred for any year, when added to the surviving spouse's own pension credits, could not exceed the maximum pensionable earnings in that year.

Graphs 7 and **8** illustrate how the transfer of credits would work. **Graph 7** provides an example of a CPP record of earnings for a surviving spouse who does not have pensionable earnings credited to his or her account for the period prior to the contributor's death. **Graph 8** provides an example of a survivor with pensionable earnings before and during the period of cohabitation. The examples assume a period of cohabitation of 12 years. In both cases, the deceased spouse had maximum pensionable earnings for each year throughout his or her contributory period.

The graphs show that in the case of a survivor with no pensionable earnings **(graph 7)**, the transfer of credits could create entitlement to CPP benefits for the surviving spouse.

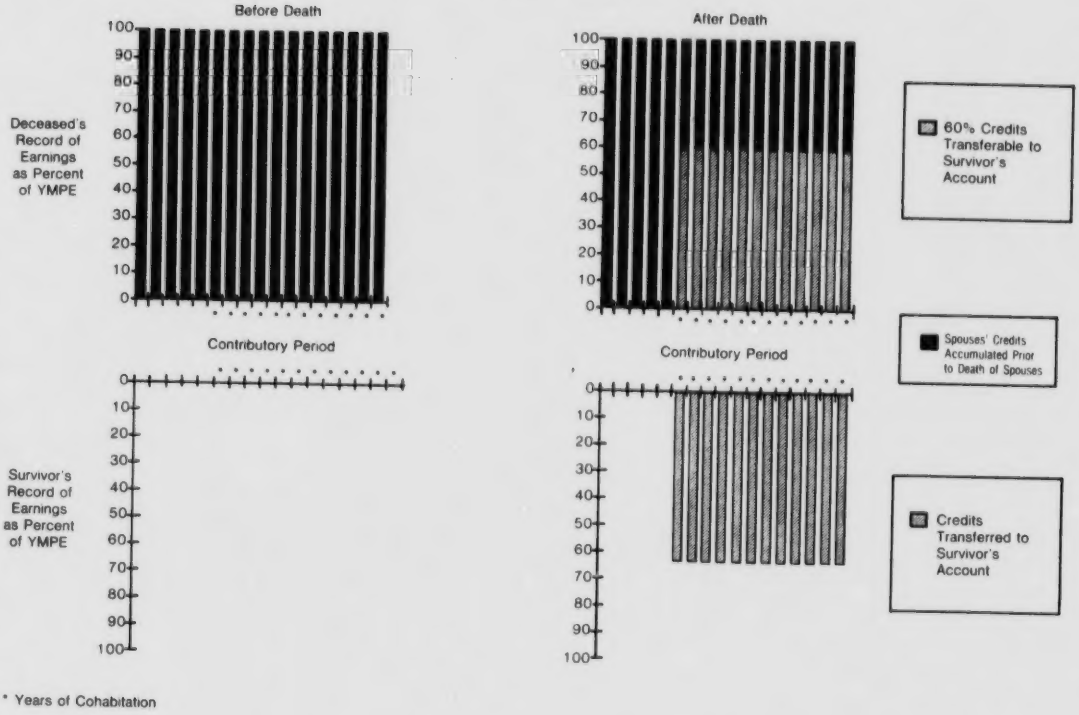
In the case of a survivor with his/her own pensionable earnings **(graph 8)**, the transfer of credits would improve the earnings record by supplementing the survivor's own pensionable earnings up to the maximum pensionable earnings for each year of the period of cohabitation. For example, a survivor with earnings at 60 percent of the Yearly Maximum Pensionable Earnings (YMPE) **(graph 8)** would see 40 percent of the deceased spouse's credits transferred (assuming the deceased spouse was insured at the maximum). The transfer is limited to 40% in this case because credits cannot exceed 100% of the maximum insurable earnings in any year.

Since, under the CPP, entitlement to and the amount of retirement, disability and survivor benefits are based on the presence and level of pensionable earnings credited to an individual's account, the transfer of credits to the surviving spouse's account could provide the survivor with enriched retirement and disability pension protection and, in the event of the survivor's own death, enriched income protection for his or her subsequent survivors.

Because the transfer of credits would be limited to the period of cohabitation, CPP benefits provided to survivors over age 65 could be less than those provided under the current structure. The transfer of

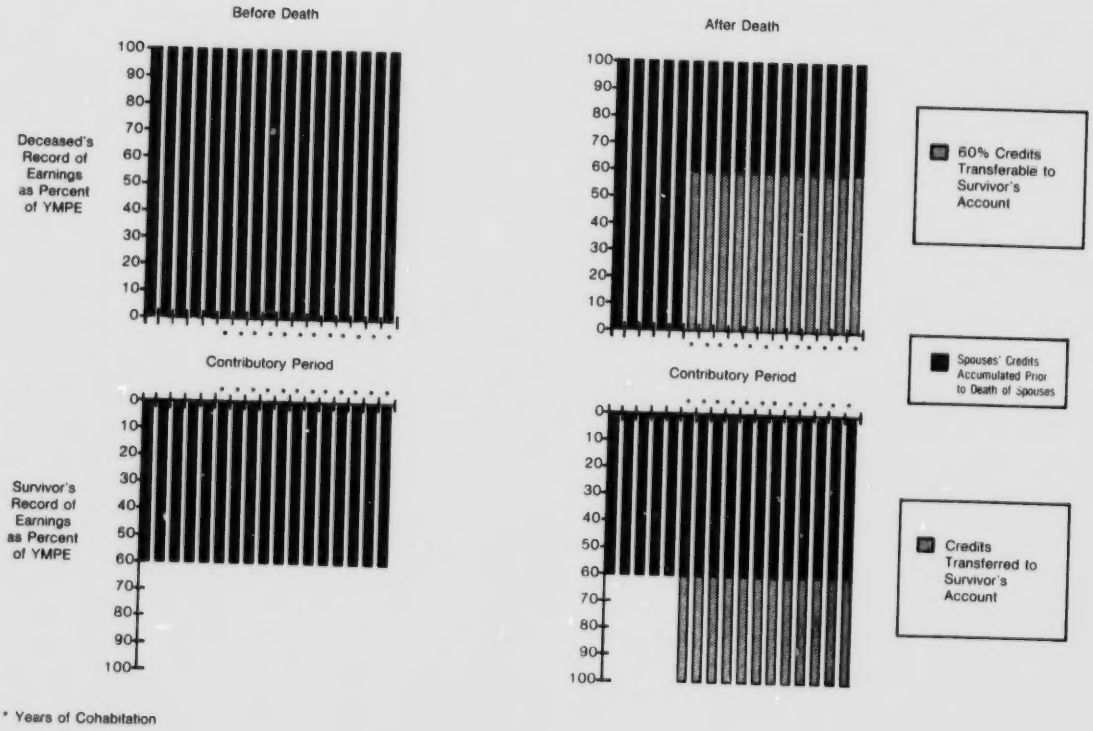
Graph 7

Spouses' CPP Record of Earnings
survivor with no earnings



Graph 8

Spouses' CPP Record of Earnings
survivor with earnings



credits could result, however, in increased pension coverage for those individuals who had not already earned CPP credits in their own right.

Appendix B "Effect of the Reform Proposal on Beneficiaries" provides more detailed illustrations of the impact of the transfer of CPP credits on the survivor's eligibility for CPP benefits.

iii) Comparison of the current and proposed benefit structures for surviving spouses

The current design and the changes proposed to the surviving spouse's benefit are summarized in the boxes below.

CURRENT STRUCTURE

1. Benefits to surviving spouses under age 65 at the time of the contributor's death

Benefit calculation

- flat-rate $94.79 per month (1987) plus 37.5% of deceased contributor's calculated retirement pension
- reduced by 1/120th *for each month* the survivor is under age 45
- minimum benefit — $0 if survivor is age 35 or younger, is not disabled or has no dependent child
- maximum benefit — $290.36 per month in 1987
- total combined benefit subject to limits if surviving spouse receives a CPP disability or a CPP retirement pension.

Duration

- until age 65 or death of surviving spouse, recalculated at age 65

2. Benefits to surviving spouses at least age 65

Benefit calculation

- 60% of deceased spouse's calculated retirement pension
- if surviving spouse is in receipt of a CPP retirement pension, the total survivor/retirement pension cannot exceed a maximum retirement pension payable at age 65 (unless the retirement pension is actuarially increased for deferred retirement)
- survivor pension only, maximum $312.91 per month in 1987
- survivor/retirement pension, maximum $521.52 per month in 1987

PROPOSED STRUCTURE

1. **Benefits to surviving spouses under age 65 at the time of the contributor's death**

   Benefit calculation

   - 40% of deceased spouse's average insured earnings
   - not less than 40% of maximum benefit
   - minimum benefit: $333.77 per month in 1987
   - maximum benefit: $834.43 per month in 1987
   - total amount subject to maximum benefit limits if surviving spouse also receives an early CPP retirement pension. No limit to the amount of benefits if surviving spouse receives a CPP disability pension.

   Duration

   - full benefit for 3 years or until youngest child is age 7
   - phase-out over 2 years: 2/3 of full benefit in first phase-out year; 1/3 in second phase-out year
   - ceases at age 65 or on death of recipient.

2. **Transfer of credits to all surviving spouses**

   - transfer effected at the time of the death of the contributor

   Transfer calculation

   - 60% of credits earned by the deceased contributor during each year of marriage or cohabitation
   - surviving spouse's total credits (own plus transferred) cannot exceed maximum pensionable earnings for any year

3. **Effect of transfer of credits on benefits**

   - establishes or increases entitlements to CPP retirement, disability and survivor benefits

   Benefit calculation (survivor's retirement pension)

   - based on total pensionable earnings of the survivor including transferred credits
   - additional retirement pension due to transferred credits only, maximum $312.91 per month in 1987
   - maximum retirement pension based on transferred and own credits, $521.52 per month in 1987

Children's benefits

The CPP has always recognized that children are normally dependent on the contributor, at least until age 18, and that a measure of the contributor's financial obligation toward the child continues after his or her death. The provision of a short-term benefit to the surviving spouse and the increase in the number of single parent families are factors that reinforce the role of children's benefits.

Therefore, it is proposed that CPP children's benefits not only be retained but be strengthened. Benefits, both for orphans and children of the disabled, would be increased from $94.79 to $121.48 monthly (half of the maximum flat rate payable under the CPP).

Implementation provisions

In recognition that the role of women is in transition, and in order to maintain the stability of the income security system, the proposed benefit structure for surviving spouses would be phased in gradually.

The younger generation, those who are under age 35 at the time of implementation and who may not qualify for benefits under the current structure, would be protected under the proposed structure when they become survivors.

Those who become survivors in the future and who are at least age 35 on the date of implementation of the proposed changes would also be entitled to claim benefits under the new structure. However, these survivors could choose to receive benefits based on the current benefit structure or the proposed benefit structure, whichever is more appropriate.

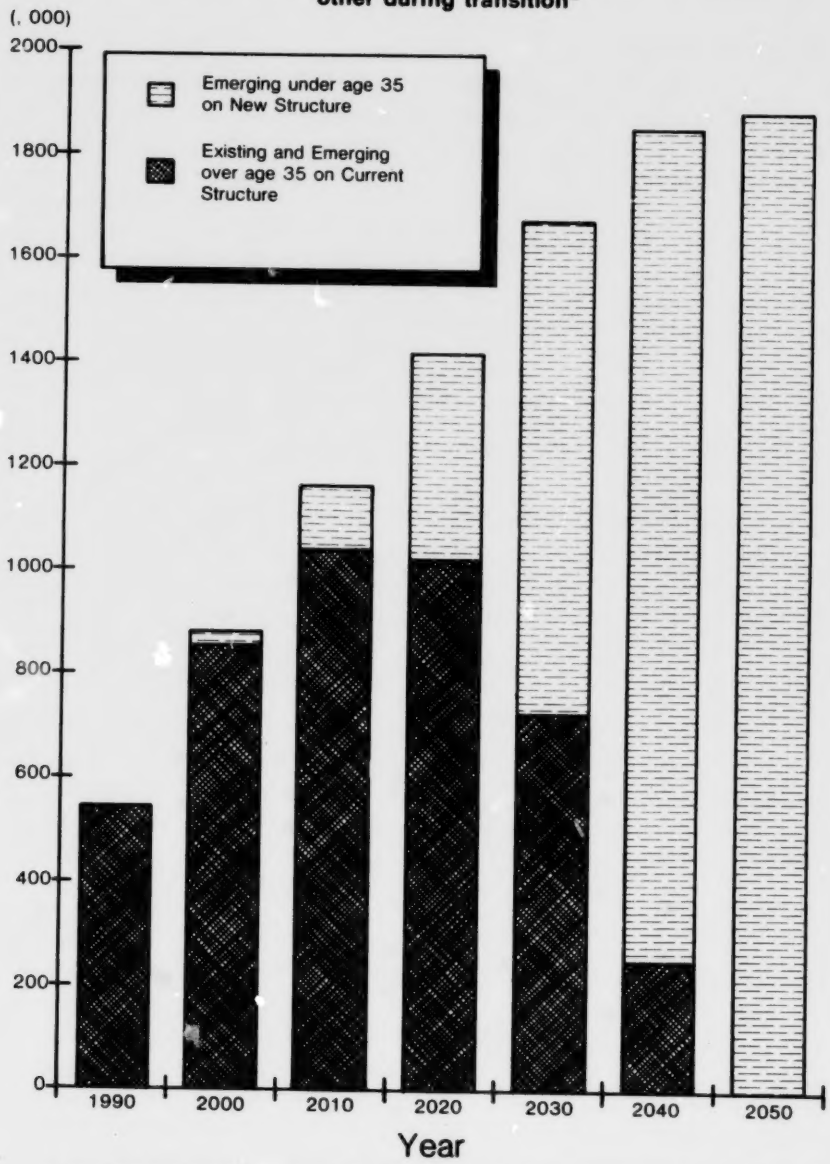
Those who are already in receipt of a survivor benefit would automatically continue to be protected under the current structure.

For a period of time, therefore, two forms of benefit would need to co-exist: benefits based on the current structure (see "Transitional Benefit Structure") and benefits based on the proposed structure.

Graph 9 provides an estimate of the number of beneficiaries who could be covered by one structure or the other at any point in time. It shows that the proposed structure would virtually be fully phased in by the year 2050.

Graph 9

Number of beneficiaries on one structure or the other during transition*



* Assuming 1990 to be the year of implementation for the proposal and 95 years to be a maximum life span, and assuming that eventual survivors who are at least age 35 at the time of implementation would all choose the current structure.

Transitional benefit structure

Improved benefits

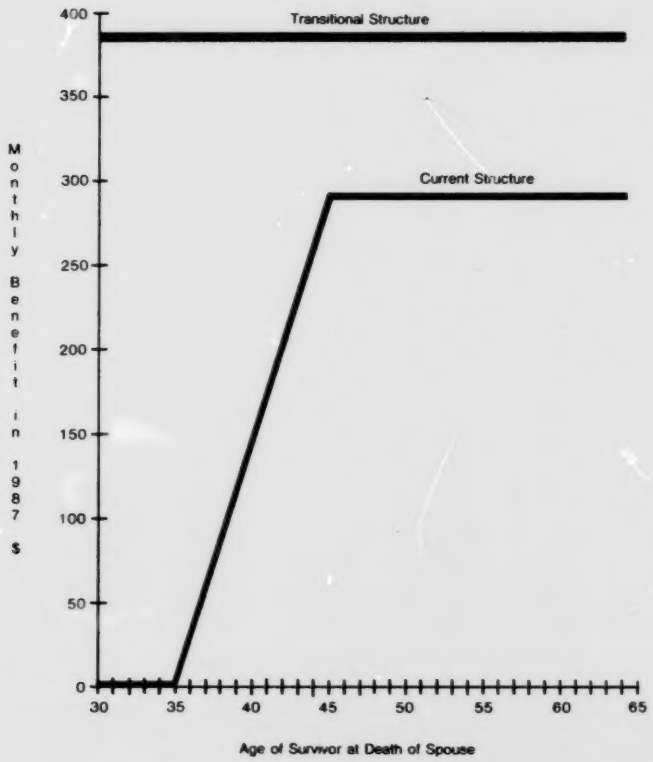
To reflect the recommendation of the Parliamentary Committee on Equality Rights and to improve benefits received by survivors in the "transition" group, the following changes would be made to the current structure:

i) the flat-rate component of current survivor benefits for persons under age 65 would be increased from $94.79 to $189.58 per month.

ii) the reduction of benefits for survivors under age 45 would be eliminated.

Graph 10

Maximum surviving spouse's benefit under current and transitional structures



Graph 10 illustrates the impact of the increase in the flat-rate component and the elimination of the age-related reductions for these beneficiaries. It shows that the largest increase would be for those under the age of 35 who had been denied benefits at the time of the death of their spouse under the previous age rules and who would qualify for a full benefit after implementation of the changes.

V. Effect of the Proposal on Beneficiaries

The reform of the CPP survivor benefit structure would ensure that these benefits are more suited to the needs of Canadian families, both now and in the future. The reform would also be in keeping with the recommendation of the Parliamentary Committee on Equality Rights.

The transitional benefit structure would:

- improve the protection provided to present CPP survivors;
- ensure that benefits paid to present survivors are consistent with the provisions of Canada's *Charter of Rights and Freedoms*; and
- result in more parallel benefits being paid to CPP and QPP survivor beneficiaries during the period of transition.

The new benefit structure for future surviving spouses would:

- provide benefits which do not discriminate on the basis of age or disability;
- provide benefits that would better ensure that survivors can maintain their financial independence during the difficult years of adjustment to a new situation; and
- create or increase a survivor's entitlement to CPP protection in the event of his or her own disability, retirement or death.

Furthermore, the increase in the benefit amount for dependent children would:

- ensure continuous, improved support to dependent children of the deceased.

The gradual phasing in of the proposed structure would:

- ensure that the proposed measures are implemented in a way that is fair to both present and future CPP survivors.
- maintain the stability of the income security system.

Beneficiaries on the transitional structure

Beneficiaries who were under age 45 at the time of death of their spouse, but who are not disabled and who have no dependent children, would no longer have the benefit amount reduced because of age. Those who were under age 35 at the time of death of their spouse, and who could not qualify for benefits because they have no dependent children or are not disabled, would be entitled to receive the surviving spouse's benefit.

As a result of the increase in the flat-rate and the removal of the age reduction factor, CPP survivors under age 65 at the time of implementation would receive an increase of at least $94.79 in their monthly benefits.

As of January 1, 1987, the CPP paid survivor benefits to approximately 171,000 spouses under the age of 65. Of those under the age of 45, it is estimated that some 4,000 would have received a reduced pension. All of these persons would receive an immediate benefit increase.

There would be no change in the pensions paid to present CPP surviving spouses after age 65. Survivors in this age group have benefited from changes effected January 1, 1987, for the continuation of benefits on remarriage and for improvements in the calculation of combined survivor/retirement pensions.

Also, there would be no change for disabled survivors who are in receipt of a combined CPP survivor/disability pension. The disability flat-rate was increased to $242.95 monthly, effective January 1, 1987, and the amount of the combined survivor/disability benefit is calculated using the higher of the two flat-rates.

Similarly, future survivors, who would be entitled to choose to receive benefits under the transitional structure, could also benefit from these changes.

Beneficiaries on the new benefit structure

The proposed benefit structure for survivors under age 65 would provide a higher benefit for a shorter period of time. If the new structure were in place in 1987, the new monthly benefit could range from a minimum of $333.77 to a maximum of $834.43.

These surviving spouses would also receive a transfer of credits in replacement of the survivor pension currently payable over the age of 65. The transfer of credits would improve or create CPP entitlements for survivors with low or no previous CPP credits. The increase in the survivor's CPP retirement or disability pension due to the transfer of credits would be related to the length of the period of cohabitation. Assuming that the changes were implemented in 1990, by year 2020, all survivors under the age of 65 would qualify for survivor benefits under the new benefit structure. It is estimated that by the year 2050, the new benefits would be fully phased in.

Furthermore, for a surviving spouse who is disabled, the transfer of pension credits might create entitlement to a CPP disability benefit of his/her own or increase the amount of a CPP disability benefit already in pay.

Moreover, the survivor/disability benefit would no longer be subject to combined benefit rules (as is presently the case with combined survivor/disability benefits). Instead, the full surviving spouse benefit would be provided, in addition to the full amount of any CPP disability benefit (including any increase resulting from the transfer of pension credits). Based on the number of CPP recipients receiving both survivor and disability benefits, some 5,000 persons could benefit from this measure in any one year.

Children of Deceased and/or Disabled Contributors

Benefits paid on behalf of the dependent children of deceased contributors would be increased from $94.79 to $121.48 monthly. As of January 1, 1987, the CPP paid children's benefits on behalf of about 88,000 orphans.

The proposed increase in children's benefits would also benefit some 45,000 children of CPP disability beneficiaries. Benefits paid on behalf of children of survivors who are in receipt of combined survivor/disability benefits would thus increase from $189.58 to $242.96 per month. Consequently, the increase in children's benefits would provide improved income on behalf of some 133,000 children.

Appendix B "Effect of the Reform Proposal on Beneficiaries" illustrates in more detail the effect of the proposal on the level of benefits.

VI. Effect of the Proposal on Program Costs

Program expenditures

The effect of the proposed changes on the profile of CPP expenditures over time is best described by grouping the proposal into two sets of measures.

First, there are the measures associated with the transitional benefit structure. These include: 1) the increased flat-rate component of survivor benefits under the current legislation from $94.79 to $189.58; and 2) the increased expenditures as some future survivors choose the benefit structure which is to their financial advantage. These measures would increase program expenditures during the period of transition, but would be phased out over time.

Second, there are the measures associated with the new benefit structure. These include: 1) the replacement of survivor pensions by the higher short-term benefit and the transfer of pension credits; and 2) the increase in the monthly benefits paid to children of deceased or disabled contributors from $94.79 to $121.48. These measures would gradually increase program expenditures as the new benefit structure is phased in. Once the structure is fully phased in, however, it is estimated that program expenditures would stabilize at a lower level than in the absence of the proposed changes.

Tables I and **II** compare the expected CPP expenditures related to survivor benefits (surviving spouse's benefit, orphan's benefit, disabled contributor's child's benefit and the death benefit) under the

Table I

Estimates of effect of the proposal on CPP expenditures*

Year	Existing provisions	Proposed provisions	Variation from existing
		($ Millions)	
1990	1,773	2,151	378
2000	4,117	4,975	858
2010	8,277	9,871	1,594
2020	15,392	17,015	1,623
2030	27,760	26,479	−1,281
2040	47,679	40,018	−7,661
2050	76,568	66,157	−10,411
	(% of total CPP expenditures)		(% of CPP survivor benefit expenditures)
1990	18.14	22.01	21.32
2000	19.57	23.65	20.84
2010	18.18	22.51	19.26
2020	16.25	17.96	10.54
2030	14.80	14.11	−4.61
2040	15.03	12.61	−16.07
2050	14.46	12.50	−13.60

* Expenditure estimates were provided by the Department of Insurance and are based on assumptions contained in the 1986 Actuarial Report.

proposed structure with expenditures expected under the current structure. To facilitate this comparison, changes in program expenditures are shown in relation to total estimated survivor benefit expenditures for the existing structure and as a percentage of total expected program expenditures **(Table I)**. Estimated changes in expenditures are also shown in relation to insured earnings **(Table II)**.

Regardless of which basis of comparison is used, the expenditure estimates shown in **Tables 1** and **II** indicate that while the transitional benefit structure would result in an increase in CPP benefit payments, the total package of measures would not raise overall program expenditures in the long run. Rather, when the proposed structure is fully phased in, CPP expenditures are expected to be lower than they would be if the current structure remained unchanged.

Further information on expenditures is provided in Appendix C.

Table II

Estimates of effect of various elements of the proposal expressed as a percentage of contributory earnings*

Year	New Measures	Transitional Structure	Total Proposal
1990	0.05	0.16	0.21
2000	0.16	0.11	0.27
2010	0.19	0.09	0.28
2020	−0.05	0.22	0.17
2030	−0.29	0.21	−0.08
2040	−0.29	0.02	−0.27
2050	−0.22	0.00	−0.22

* Expenditure estimates were provided by the Department of Insurance and are based on assumptions contained in the 1986 Actuarial Report.

Financing the proposed benefits

The amendments to the Canada Pension Plan which took effect on January 1, 1987, ensure that the CPP will remain financially healthy in the future. Starting in 1992, and every five years thereafter,

federal and provincial finance ministers will review the Plan to ensure that the contribution rate schedule is appropriate in light of projected Plan expenditures and Fund accumulations.

Changes to survivor benefits would require higher contribution rates at some point between now and 2026. The scheduling and amount of these increases would be determined by federal-provincial discussion at appropriate times in the future.

Conclusion

This proposal was developed through extensive federal-provincial consultation. It is the culmination of a comprehensive study on how best to adapt CPP survivor benefits to circumstances of present and future survivors, while keeping within the spirit of Canada's *Charter of Rights and Freedoms*.

The proposal is designed to implement fundamental reforms in a gradual way in order to allow Canadian families, as well as managers of other pension plans and insurance programs, the requisite time to adapt.

By consulting with the public at this time, the Government of Canada is ensuring that any future reforms will reflect the needs and wishes of the Plan's contributors.

Ultimately, it is their Canada Pension Plan.

Appendix A
Description of Existing Survivor Provisions

Under the Canada Pension Plan (CPP), if a contributor dies, financial support is provided to the surviving spouse and dependent children of the contributor. In addition, a lump-sum death benefit is paid to the estate of the deceased contributor. In order for dependents to qualify for CPP survivor benefits, the deceased contributor must have made contributions to the Plan for the lesser of 10 years or 1/3 of his or her contributory period and must have made contributions in at least three calendar years. All benefits in pay are fully indexed to the Consumer Price Index.

I. Surviving Spouse's Benefit

Under the CPP, a surviving spouse can be either a legal spouse or a person of the opposite sex with whom the deceased contributor had been living in a conjugal relationship for at least a year and with whom the contributor was living at the time of death.

It may be noted that for each contributor only one survivor's pension is payable and that only one survivor's pension can be paid to an individual at any time. If survivor's pensions are payable in respect of two or more deceased contributors, the largest of the possible pensions is payable.

Benefit paid to a surviving spouse under age 65

At present, the benefit entitlement for a surviving spouse who is under the age of 65 is based on the surviving spouse's age at the time of the contributor's death (subject to the presence of dependent children or a disability as defined by the CPP).

Survivors with dependent children, those with a disability and those age 45 to 65 at the time of the death of their spouse are eligible for a full survivor pension. This pension is comprised of a flat-rate portion ($94.79 per month in 1987) and a portion related to the earnings of the deceased contributor (37.5% of the deceased spouse's retirement pension*).

For survivors who are under age 45 at the time of the contributor's death, and who are not disabled or caring for dependent children of the contributor, the benefits are reduced by 1/120 for each month the survivor is under age 45. For example, a survivor just reaching age 44 at the time of the contributor's death would have a 10 percent reduction (12/120) in the pension that otherwise would have been payable, while a survivor who is age 36 would receive 10% of the pension that otherwise would have been payable.

Survivors who are under age 35 at the time of the death of their spouse, and who are not caring for a dependent child of the contributor, are not eligible for a survivor benefit until they reach age 65, unless they are disabled or become disabled.

A survivor who ceases to be disabled or to care for a dependent child prior to age 45 will have a similar reduction made in the survivor benefit, based on his or her age at that time.

It may also be noted that the level of combined benefits awarded to a survivor beneficiary who also receives a CPP disability or retirement pension is subject to limitations. In the case of combined survivor/disability benefits, the pension will equal the sum of the earnings-related portions of the disability and survivor benefits (up to a ceiling of one maximum CPP retirement pension) plus the larger of the two flat-rate portions.

In the case of combined survivor/retirement benefits, the maximum pension is equal to the sum of the earnings-related portions (up to a ceiling of one maximum retirement pension) plus the survivor flat rate.

---

* The retirement pension is calculated on the basis of the average contributor's insured earnings, adjusted to reflect wage levels at the time of death. For this purpose, only years from age 18 or 1966, whichever is the later, up to the contributor's death are considered to be part of the contributory period. Thus, for example, if a contributor died at age 21 having three years of maximum pensionable earnings, the surviving spouse could receive a maximum pension. The retirement pension is equal to 25% of the contributor's adjusted and averaged monthly earnings.

Benefit paid to a surviving spouse 65 years of age and over

The amount of the pension paid, once a surviving spouse has reached age 65, is directly related to the deceased contributor's credited earnings (no flat-rates are payable for survivors who are over age 65). The amount of the surviving spouse's benefit represents 60% of the deceased spouse's calculated retirement pension.

A survivor who is eligible for a surviving spouse's benefit may also be eligible for a retirement pension. In such cases, the two benefits are awarded in one monthly payment. However, the amount of the monthly combined benefit cannot exceed the maximum retirement pension. If the total exceeds this ceiling, the survivor benefit is reduced accordingly. Thus, for example, if a survivor is entitled to a maximum CPP retirement pension, his/her surviving spouse's benefit is reduced to zero.

Table 1 shows the maximum monthly benefits payable to the surviving spouse of a deceased contributor who was insured at the maximum pensionable earnings. Benefit amounts are shown for various ages of the surviving spouse at the time of the death of the contributor.

II. Orphan's Benefit

A monthly flat-rate benefit is payable on behalf of each dependent child of a deceased contributor up to age 18. The benefit is also payable between ages 18 and 25 if the child is attending school or university on a full-time basis. The monthly amount of this benefit in 1987 is $94.79. Under the CPP, a child may receive up to two flat-rate benefits at any one time, in respect of natural or adoptive parents.

Table 1

CPP pensions payable to the surviving spouse of a deceased contributor with maximum pensionable earnings (1987 rates)

UNDER AGE 65

AT THE TIME OF THE CONTRIBUTOR'S DEATH

Age of the survivor	Monthly benefit ($)
	CPP
under 35*	0
40-44*	145.18
45-54	290.36
55-64	290.36

OVER AGE 65

AT THE TIME OF THE CONTRIBUTOR'S DEATH

survivor's own retirement pension ($)	CPP survivor pension ($)
0	312.91
260.76 (1/2 Max.)	260.76
521.52 (Max.)	0

* With no dependent child and not disabled.

III. Death Benefit

A death benefit is payable to the estate of the deceased contributor. It is a lump-sum amount representing 6 times the deceased spouse's calculated monthly retirement benefit, or 10% of the year's maximum pensionable earnings, whichever is less. The maximum benefit payable in 1987 is $2,590.

Appendix B
Effect of the Reform Proposal on Beneficiaries

The reform proposal has four basic components: 1) a new benefit structure which would provide surviving spouses under the age of 65 with higher benefits over a shorter period of time and a transfer of a portion of the deceased contributor's credits to the surviving spouse's CPP account; 2) implementation provisions which allow a gradual phase-in of the new surviving spouse's benefit; 3) a transitional benefit structure which would improve benefits and equity in treatment for survivors who will be entitled to benefits based on the current structure during the period of transition; and 4) improved children's benefits.

I. Surviving Spouse's Benefit

The new surviving spouse's benefit would be phased in gradually. Thus, from the time of implementation of the new benefit structure to the time when it will be totally phased in, some surviving spouses would be entitled to benefits based on the current or the new benefit structure. Consequently, the impact of the proposal for change would be different depending on whether or not an individual is already in receipt of a CPP surviving spouse's benefit, and, for future beneficiaries, on the individual's age at the time of implementation.

The following chart shows the effect of the implementation provisions on benefit entitlements for existing and future CPP survivor beneficiaries.

Eligible individual	Benefits based on
Existing survivors All those already in receipt of a CPP survivor pension at the time of implementation	Transitional structure
Future survivors All those under age 35 at the time of implementation, when they become survivors	New structure
All those over age 35 at the time of implementation, when they become survivors	Choice between benefits based on the transitional and the new structure

Treatment of existing CPP beneficiaries

i) Surviving spouses under the age of 65

Surviving spouses under the age of 65 already in receipt of a CPP survivor benefit at the time of implementation would continue to receive their benefits based on the current benefit structure. However, benefits for these beneficiaries would be improved by doubling the flat-rate portion of the CPP survivor benefits payable to them. The maximum benefit payable to surviving spouses under the age of 65 would therefore be increased to $385.15 per month from the current $290.36.

Proposed measures would also ensure that benefits payable to these beneficiaries would be consistent with the *Charter of Rights and Freedoms*. This would be accomplished by eliminating the age reduction factor affecting benefits payable to survivors under the age of 45 who have no dependent children and are not disabled at the time of death of their spouse.

As a result, existing CPP surviving spouses under the age of 65 at the time of implementation would receive an automatic increase in

their monthly pension. The magnitude of the increase in the amount of the monthly survivors' benefit would depend on whether or not surviving spouses were in receipt of full or reduced benefits based on their age.

The relative impact of the increase of the flat-rate benefit and the elimination of the age reduction factor is illustrated in **Table I**. It compares the level of monthly pensions payable to surviving spouses under the age of 65 prior to implementation (current benefit structure) with benefits that would be payable to surviving spouses receiving improved benefits during the period of transition (transitional benefit structure).

Monthly benefit levels are shown for various ages of the survivor at the time of the death of the contributor and for various levels of insured earnings of the deceased contributor, expressed as a proportion of the Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE).

Table I

Monthly benefits payable to surviving spouses under the age of 65 (1987 rates)

Insured earnings of the deceased contributor as percentage of YMPE	Current benefit structure Age of survivor at time of the death of the contributor			Transitional benefit structure
	Under 35	40	45 - 64	All ages
25%	$ 0	$71.84	$143.68	$238.47
50	0	96.29	192.58	287.37
75	0	120.73	241.47	336.26
100	0	145.18	290.36	385.15

Table I illustrates that these survivors would receive at least a minimum monthly increase of $94.79 (1987 rates). Survivors who were receiving a reduced benefit or no benefit due to their age at the

time of death of their spouse will receive comparatively larger increases in their monthly pension.

For example, an individual who is in receipt of a full CPP survivor pension at the time of implementation would receive, under existing provisions, a monthly pension of $290.36, when the deceased contributor's insured earnings were at the maximum pensionable earnings. With benefits under the transitional structure, this same survivor would be eligible for benefits equal to $385.15, a monthly increase of $94.79.

If an individual was age 40 at the time of the spouse's death, he/she would be currently receiving reduced monthly benefits of $145.18. Under the transitional benefit structure, this survivor would be eligible for monthly benefits equal to $385.15, a monthly increase of $239.97.

Surviving spouses, who had not qualified for benefits because they were under the age of 35, had no dependent children and were not disabled at the time of the death of their spouse, would upon application be entitled to receive full benefits, that is, $385.15 per month if earnings of the deceased contributor had been insured to a maximum.

ii) Disabled survivors

The increase in the survivor benefit flat rate would have no effect on the total amount of CPP benefits paid to surviving spouses under the age of 65 who are in receipt of a CPP survivor and a disability pension at the time of implementation.

According to existing rules, the total amount of a CPP disability/survivor pension payable to an individual is the sum of the earnings-related portions of both the survivor and the disability pensions, up to the maximum CPP retirement pension plus the larger of the two flat-rate benefits. As of January 1, 1987, the disability flat rate was increased to $242.95 per month. Since the existing disability flat rate is larger than the proposed survivor flat rate, the proposed increase would have no effect on the combined benefit awarded to disabled survivors.

iii) Surviving spouses over the age of 65

Existing CPP survivors over age 65, would see no change in their survivor pension; some of these survivors have, however, already benefited from improvements in the retirement/survivor combination rules and from the continuation of benefits on remarriage that were implemented on January 1, 1987.

Treatment of future survivors — Individuals under the age of 35 at time of implementation

Individuals who are under the age of 35 at the time of implementation, would, when they become survivors, be subject to the new benefit payable to survivors under the age of 65 and to the proposed transfer of credits effected at the death of the spouse. The transfer of credits would replace the survivor pension currently payable to survivors aged 65 and over.

i) New surviving spouse's benefit

The new benefit would be substantially higher than the benefit currently paid to survivors under age 65. For example, at the 1987 rates, the maximum new benefit would be $834.43 per month, as compared to $290.36 currently payable.

Table II

Monthly benefits payable to surviving spouses under the age of 65 (1987 rates)

Insured earnings of the deceased contributor as percentage of YMPE	Level of new benefit*	Level of current benefit payable to age 65	
	All ages	Reduced age 40	Full
25 %	$333.77	$71.84	$143.68
50	417.22	96.29	192.58
75	625.83	100.73	241.47
100	834.43	145.18	290.36

* payable in full over first three years or until youngest child reaches age 7.

The new benefit would be awarded independently of the age of the survivor and would be completely related to the earnings of the deceased contributor (no flat-rate portion). Therefore, the increase in benefit levels would be more substantial for younger survivors who would not have received a pension otherwise or who would have received a reduced pension under the existing provisions, and for surviving spouses of contributors with higher insurable earnings.

As an illustration of the impact of the change on the level of benefits payable to spouses under the age of 65, **Table II** compares the level of monthly benefits that would be payable under the new benefit structure with benefits payable under the current structure. The table compares benefits for various levels of insured earnings of the deceased contributor and ages of the survivor.

Table II shows, for example, that an older survivor, who is entitled to a full benefit under the current provisions and whose spouse's insured earnings were at 25% of maximum, would receive a monthly benefit of $333.77 under the new structure. This compares with a monthly benefit of $143.68 that is currently payable, a difference of $190.09 per month.

As a more extreme example, a younger survivor entitled to a reduced benefit under the current provisions and whose spouse's earnings were insured to a maximum would receive a monthly benefit of $834.43 under the new structure, compared to $145.18 that is currently payable, a difference of $689.25.

Although benefits payable under the new structure would be substantially higher than benefits currently paid, the payment period of the new benefits would generally be shorter.

Under the current structure, benefits are payable until the survivor's 65th birthday. At age 65, the survivor's benefit is recalculated and combined with the survivor's own retirement pension, if any.

The new benefits would be payable in full during the first three years following the death of the spouse and would be phased out over the following two years. If the surviving spouse has dependent children under the age of seven in his/her care, the monthly new benefit would be paid in full at least until the youngest child reaches the age of seven and would then be phased out over the next two years. New surviving spouse's benefits, if still in pay, would be terminated when the survivor reaches age 65.

Therefore, the impact of the changes would vary, depending on the age of the survivor at the time of the contributor's death; the younger the survivor, the greater the impact.

For example, a surviving spouse who is 35 years old at the time of the contributor's death could potentially receive benefits for 30 years under the current structure. Under the new structure, this survivor could receive benefits for 5 years, or up to 9 years if dependent children are present. A survivor aged 60 at the time of the contributor's death could receive benefits for 5 years under both structures.

ii) Benefits for disabled survivors

Under the proposal, contrary to the existing rules, disabled survivors under the age of 65 would be eligible for the full survivor benefit as provided to other survivors. The survivor benefit would be provided in addition to the full amount of the CPP disability pension the survivor would otherwise be entitled to receive. It should be noted that the amount of the disability pension could also be increased through the transfer of credits.

Therefore, under the new benefit structure, disabled survivors could be eligible for a benefit as high as $1,468.52 per month for the period immediately following the death of their spouse ($634.09 in disability benefits until he/she reaches age 65, plus $834.43 in survivor benefits for the first 3 years following the death of the spouse phased out over the next 2 years). In comparison, the maximum combined survivor/disability benefit this surviving spouse could receive under the current benefit structure is $764.47 per month.

iii) Transfer of CPP credits

Under the current provisions, when a survivor reaches age 65 the survivor pension is recalculated to represent 60% of the deceased contributor's retirement pension and is combined with the survivor's own retirement pension up to a maximum of one retirement pension.

Under the proposal, the survivor's benefit would be terminated at age 65. However, all surviving spouses would be eligible for a transfer of 60% of the deceased contributor's credits from his/her account to the survivor's own account, up to the maximum insurable earnings for each year of cohabitation. The transfer would take place at the time of the death of the contributor.

By increasing the level of the survivor's pensionable earnings, the transfer could benefit surviving spouses or their families at the time when they become eligible for CPP benefits (disability, retirement, death).

Where there was a long period of cohabitation, retirement benefits received by survivors over the age of 65 as a result of the

transfer of credits would be similar to survivor benefits under current provisions. Where there was a shorter period of cohabitation, however, the transfer might result in a smaller survivor/retirement pension being paid than that currently provided.

On the other hand, for survivors who have not contributed to the CPP, the transfer could create entitlement to CPP retirement, disability and survivor benefits. For example, in order to be eligible for disability benefits under current provisions, contributions must have been made to the Plan for 2 of the last 3 years, or 5 of the last 10 years in the contributory period. Disabled survivors who did not meet these minimum contributor requirements could, with the transfer of credits, gain eligibility to benefits on the date of the transfer. For survivors who have contributed to the CPP, the transfer of credits could increase the level of CPP benefits that otherwise would have been payable.

Impact on disability benefits

Since the disability benefit is based in part on the retirement pension, the impact of the transfer on the level of the CPP disability benefit would be similar to the impact of the transfer on the retirement pension. Under current provisions, the earnings-related portion of the disability pension represents 75 percent of the retirement pension. The impact of the transfer on the disability pension could therefore be equivalent to 75 percent of the impact of the transfer on the retirement pension, calculated on page 50. There are, however, factors which specifically impact on disability benefits.

Under current provisions, periods of disability are excluded from the calculation of the average earnings on which a retirement, and by consequence a disability benefit, is based. Therefore, the impact of the transfer of credits, which is effected over the years of cohabitation, would depend on the time of onset of the survivor's disability in relation to the cohabitation period.

For instance, survivors could not benefit from the transfer of credits for portions of the period of cohabitation during which they receive a CPP disability benefit. This may be particularly significant if the disability occurred (and disability benefits were in pay) before the start of the cohabitation period. In this circumstance, no transfer of credits would be effected. If the disability occurred during the cohabitation period, credits could only be transferred for the period prior to the payment of the disability benefit. When disability occurs after the death of the spouse, however, the full impact of the transfer would be felt on both eligibility for and level of disability benefits.

Impact on retirement pensions

The transfer of CPP credits, by increasing the survivor's level of pensionable earnings, could increase the survivor's own retirement pension.

Table III illustrates the impact of the transfer of credits on the survivor's CPP retirement pension. It provides the amount of the additional retirement pension that would be payable to a surviving spouse on account of the transfer of credits for various combinations of insured earnings of the deceased contributor and of the surviving spouse.

Table III

Net increase in survivor's monthly retirement benefit due to the transfer of credits (1987 rates)

Years of Cohabitation	Level of deceased contributor's earnings as percentage of YMPE											
	50%				75%				100%			
	survivor's earnings as percentage of YMPE				survivor's earnings as percentage of YMPE				survivor's earnings as percentage of YMPE			
	0%	50%	75%	100%	0%	50%	75%	100%	0%	50%	75%	100%
5	$19.58	$19.58	$16.32	$0	$29.37	$29.37	$16.32	$0	$39.16	$32.64	$16.32	$0
10	39.16	39.16	32.64	0	58.74	58.74	32.64	0	78.33	65.27	32.64	0
15	58.74	58.74	48.95	0	88.12	88.12	48.95	0	117.49	97.91	48.95	0
20	78.33	78.33	65.27	0	117.49	117.49	65.27	0	156.65	130.54	65.27	0
25	97.91	97.91	81.59	0	146.86	146.86	81.59	0	195.82	163.18	81.59	0
30	117.49	117.49	97.91	0	176.23	176.23	97.91	0	234.98	195.82	97.91	0
35	137.07	137.07	114.23	0	205.61	205.61	114.23	0	274.14	228.45	114.23	0
40	156.46	156.46	130.38	0	234.68	234.68	130.38	0	312.91	260.76	130.38	0

When **Table III** is read vertically, the effect of the years of cohabitation on the size of the increase in the retirement pension can be noted.

For example, the transfer would provide a surviving spouse, who has no insured earnings of his or her own and whose spouse had earnings at 50% of the YMPE, with a $19.58 retirement pension if the cohabitation period was 5 years. If the cohabitation period was 30 years, the survivor would be provided with a $117.49 retirement pension.

Under the proposal, the sum of the survivor's own credits and the transferred credits for any year cannot be greater than the maximum pensionable earnings. Therefore, the impact of the transfer on the amount of the CPP retirement pension, and consequently the disability benefit, would also be dependent on the level of pensionable earnings of the deceased contributor and of the survivor. As illustrated in **Table III,** when the surviving spouse has his/her own earnings credits which would result in a large retirement pension, the impact of the transfer of credits is proportionally reduced. For example, when the survivor has contributed at the maximum (100% of YMPE), the transfer of credits would not increase the level of the retirement pension even if the period of cohabitation was 40 years.

This is also the case with the existing post-65 survivor pension. Under the current benefit structure, when a survivor is entitled to both a retirement and a survivor pension, the survivor pension is reduced to the extent that the sum of the two benefits does not exceed one maximum retirement pension.

Table IV shows the monthly survivor benefits payable to survivors over age 65 under the current benefit structure according to the average level of earnings of both the survivor and the deceased contributor.

As can be seen in **Table IV**, when the survivor has contributed at 75% of the YMPE, the largest current survivor benefit paid is $130.38.

Similarly, as shown in **Table III**, when the survivor had earnings at 75% of the YMPE and the deceased spouse had insured earnings at 50%, the impact of the transfer of credits (with 40 years cohabitation) would be equal to the value of the post-65 survivor benefit of $130.38 that would be payable under the current structure.

Consequently, the transfer will benefit mainly surviving spouses with lower than maximum pensionable earnings as does the current post-65 survivor benefit.

Table IV

Monthly survivor benefits payable to survivors over the age of 65 (1987 rates)

Survivors' earnings as percentage of YMPE	Deceased spouses' earnings as percentage of YMPE			
	25%	50%	75%	100%
0%	$78.23	$156.46	$234.68	$312.91
25	78.23	156.46	234.68	312.91
50	78.23	156.46	234.68	260.76
75	78.23	130.38	130.38	130.38
100	0	0	0	0

A comparison of the benefit amounts given in **Tables III** and **IV** illustrates the full impact of the proposal on the level of CPP retirement benefits. The increase in the retirement pension resulting from the transfer of credits will tend to be smaller than the current survivor pension (60% of the deceased spouse's calculated retirement pension) when the period of cohabitation is of a relatively short duration. The most extreme example would be that of a survivor with no contributory earnings of his/her own who was married to a contributor with maximum pensionable earnings for only a brief period. **Table IV** shows that such a survivor could receive, under the current benefit, a maximum survivor pension of $312.91 (in 1987) compared to $39.16 that the same survivor would receive as a result of the transfer of credits under the proposed rules **(Table III)**.

It is important to note that a direct comparison of the benefit amounts shown in **Tables III** and **IV** is only valid if it can be assumed that the level of earnings of the surviving spouse is the same for periods within and outside the period of cohabitation.

For example, **Table III** indicates that if earnings of the deceased contributor were insured to a maximum and the surviving spouse's average earnings were 50 percent of the CPP maximum during the 15 years of cohabitation the surviving spouse would receive an increased retirement benefit of about $97.91 under the transfer of credits.

Table IV indicates that the same surviving spouse would receive a monthly survivor benefit of $260.76 under existing provisions, a difference of $162.85.

However, it is quite possible, for example, that the same survivor could have had earnings of 50 percent of the maximum during the period of cohabitation, but lifetime average earnings of 75 percent as a result of higher earnings outside the cohabitation period. In this case, the existing survivor benefit, as indicated by **Table IV,** would be $130.38, or $32.47 more than the increase in the retirement pension due to the transfer of credits **(Table III)** for that individual.

This example shows that the evaluation of the impact of the proposed transfer of credits on the level of benefits is highly dependent on assumptions made about the lifelong earnings profile of the survivor, and therefore, can only be done on a case by case basis.

Treatment of future survivors — Individuals over the age of 35 at time of implementation

Survivors who are over the age of 35 at the time of implementation will have a choice, when they become survivors, between the transition benefit (with the increased flat rate for survivors under the age of 65 and the current 60% pension for survivors over the age of 65) and the new benefit for surviving spouses under the age of 65 and the transfer of credits.

i) Surviving spouses under the age of 65 at the time of the contributor's death

To illustrate the choice available to survivors under the age of 65, **Table V** compares the levels of monthly benefits payable under the new and transitional benefit structures for various levels of insured earnings of the deceased contributor.

Table V indicates that, in all cases, monthly levels of the new benefits are higher than those provided under the transitional benefit structure. However, since the payment period under the two benefit structures is different, the surviving spouse would have to take into consideration the difference in the payment period as well as the difference in the levels of the monthly benefit.

Table V

Monthly benefits payable to surviving spouses under the age of 65 (1987 rates)

Insured earnings of the deceased spouse as percentage of YMPE	Level of benefits under the new structure*	Level of benefits under the transitional structure
25%	$333.77	$238.47
50	417.22	287.37
75	625.83	336.26
100	834.43	385.15

* Payable in full over first three years or until yougest child reaches age 7.

Table VI

Actuarial present value of new and transition benefits* (1987 $)

Spouse's earnings as percentage of YMPE	Age of widow at death of spouse					
	40 years old		45 years old		60 years old	
	New structure	Transition structure	New structure	Transition structure	New structure	Transition structure
25%	$21,880	$51,189	$18,417	$43,140	$14,724	$12,969
50	27,350	61,684	23,021	51,985	18,405	15,628
75	41,025	72,179	34,532	60,830	27,607	18,287
100	54,700	82,674	46,042	69,675	36,810	20,946

* Takes into account only benefits payable up to age 65.

Table VI gives the actuarial present value of the total stream of monthly benefits payable to survivors under the age of 65, under the two types of benefits. Monthly benefits are given for various levels of insured earnings of the deceased contributor. Since the value of the benefits takes into consideration the probability of death and probability of presence of children, benefit levels are estimated for widows and are discounted using interest rate assumptions in the 1986 CPP actuarial report.

It can be seen from **Table VI** that for most survivors aged 60 to 65, there would, in fact, be no real choice. Under the new benefit structure, survivors in this age group would not only receive a higher monthly benefit than under the transitional structure, but, when the payment period is taken into consideration, would also receive, in total, larger benefits. For example, a female surviving spouse aged 60 whose deceased husband had maximum insured earnings, would receive benefits with an actuarial present value of $36,810 under the new structure, compared with $20,946 under the transitional structure.

For other survivors under the age of 65, the choice may be less clear-cut. For example, a 40-year-old widow with children in her care would be faced with a choice of receiving a higher monthly benefit under the new structure until the year the youngest child reaches age 7, or a smaller benefit under the transitional structure but for a longer period of time.

When estimated total monthly payments are taken into consideration, this widow could be faced with a choice of receiving benefits with an actuarial present value of $54,700 under the new benefit structure or $82,674 under the transitional structure if the spouse was insured at the maximum. These survivors will have to weigh their needs for income replacement over the period of adjustment following the death of their spouse with their possible long-term need for income supplementation.

ii) Surviving spouses over the age of 65 at the time of the contributor's death

For survivors with a long period of cohabitation, there would be little difference in benefits awarded after age 65 under the two structures. However, for survivors whose period of cohabitation may not have been long, the decision could also depend on the relative impact of the retirement pension resulting from the transfer of credits, compared with the current post-65 survivor benefit.

As the section on the impact of the transfer of CPP credits shows, a survivor's own level of insured earnings outside the period of cohabitation, including expected earnings during the period following the death of the spouse, could be a determining factor in choosing the benefit structure most appropriate to him/her.

II. Children's Benefits

At the time of implementation, monthly benefits payable to children of survivors and children of disabled contributors would automatically be increased from $94.79 to $121.48 (1987 rates).

Disabled survivors who have gained eligibility for disability benefits through their own contributions to the Plan could receive an increase in benefits payable on behalf of their children on two counts: as children of a deceased contributor and as children of a disabled contributor. Monthly benefits payable on behalf of their children would increase to $242.96 from $189.58.

Disabled survivors, who would become eligible for disability benefits through the transfer of credits, would be entitled to claim a child of a disabled contributor benefit in addition to the orphan's benefit. The monthly benefits payable on behalf of a child could increase to $242.96 from $94.79, which is payable under the current structure.

III. Death Benefit

The new provisions would not modify the current death benefit. The estate of a deceased contributor would be eligible for a lump-sum benefit equal to six times his/her calculated monthly retirement pension up to 10% of the Year's Maximum Pensionable Earnings in the year of death ($2,590).

Appendix C
Impact on CPP Expenditures

The proposal for reform of survivor benefits would have an impact on program expenditures and implications for the premiums that people would have to pay. **Table I** presents the estimated impact of the proposed changes on total CPP expenditures in current dollars and as a percentage of CPP insured earnings. It assumes the changes would be implemented in 1990 and shows the impact on the CPP expenditure profile for the next 60 years, until the new structure is fully phased in.

It can be seen from **Table I** that, as a result of the proposed changes, expenditures would increase during the period of transition. In the long run, when all CPP survivor benefits would be paid according to the new benefit structure, CPP expenditures are estimated to be lower than they would have been under the provisions that exist today.

For purposes of analysis, the components of the proposal for reform can be separated into new and transitional structures.

New structure

The new structure includes changes in spouse's benefits for survivors under age 65 from a continuous monthly pension to higher temporary benefits. For survivors over age 65, the 60 percent derived pension would be replaced by a transfer of 60 percent of the CPP credits accumulated during the period of cohabitation. Finally, benefits awarded to children of deceased contributors and to children of disabled contributors would be increased.

Transitional structure

Individuals who become survivors after implementation and who were over 35 at that time would be able to choose between receiving survivor benefits in accordance with the new or the transitional

Table I

Estimates of effect of the proposal on CPP expenditures*

Year	Existing provisions	Proposed provisions	Variation from existing
		($ Millions)	
1990	1,773	2,151	378
1995	2,735	3,371	636
2000	4,117	4,975	858
2005	5,914	7,069	1,155
2010	8,277	9,871	1,594
2015	11,361	13,462	2,101
2020	15,392	17,015	1,623
2025	20,736	21,604	868
2030	27,760	26,479	−1,281
2035	36,697	32,386	−4,311
2040	47,679	40,018	−7,661
2045	60,856	50,528	−10,328
2050	76,568	66,157	−10,411
		(% of contributory earnings)	
1990	5.63	5.84	0.21
1995	6.18	6.45	0.27
2000	6.75	7.02	0.27
2005	7.18	7.45	0.27
2010	7.88	8.16	0.28
2015	8.95	9.23	0.28
2020	10.09	10.26	0.17
2025	11.27	11.34	0.07
2030	12.03	11.95	−0.08
2035	12.06	11.86	−0.20
2040	11.81	11.54	−0.27
2045	11.54	11.26	−0.28
2050	11.49	11.27	−0.22

* Expenditure estimates were provided by the Department of Insurance and are based on assumptions contained in the 1986 Actuarial Report.

structure. Survivors whose spouse died prior to implementation would receive benefits in accordance with the transitional structure.

The transitional structure would be based on the current benefit structure. However, the flat-rate component of the survivor benefits awarded to those remaining on the current structure would be raised from $94.79 to $189.58. As well, benefits for survivors under age 45 would not be subject to the age reductions presently applicable.

Table II presents levels of CPP expenditures associated with the new benefit structure and the transitional structure in current dollars and as a percentage of both total CPP and CPP survivor expenditures.

As shown in **Table II**, measures associated with the new structure have both increases and reductions in overall expenditures associated with them over time. The increase in the early years is due to the more generous total amount of surviving spouse's benefits payable under the age of 65 and to the increase in children's benefits. The long run reduction in costs would be associated with lower total expenditures paid to survivors over the age of 65. Overall, CPP expenditures would be expected to increase progressively for the first 35 years after implementation and then decrease gradually to stabilize at a lower level in the year 2050 when the new structure is fully phased in.

The impact of the transitional structure, as indicated in **Table II**, would be immediately felt on the Plan expenditures as the flat-rate component is increased for existing CPP survivors and as eventual survivors choose the benefit structure most appropriate to their own circumstances.

Table II

Estimates of effect of various elements of the proposal on CPP expenditures

Year	Existing provisions	Variation due to new benefit structure	Variation due to transitional benefit structure
		($ Millions)	
1990	1,773	73	305
1995	2,735	157	479
2000	4,117	257	601
2005	5,914	435	720
2010	8,277	753	841
2015	11,361	1,260	841
2020	15,392	2,084	−461
2025	20,736	815	53
2030	27,760	−1,781	500
2035	36,697	−5,296	985
2040	47,679	−9,113	1,452
2045	60,856	−11,792	1,464
2050	76,568	−11,953	1,542
	(% of CPP expenditures)	(% of survivor expenditures*)	
1990	18.14	4.12	17.20
1995	19.05	5.74	17.51
2000	19.57	6.24	14.60
2005	19.65	7.36	12.17
2010	18.88	9.40	10.16
2015	17.47	11.09	7.40
2020	16.25	13.54	−3.00
2025	15.26	3.93	0.26
2030	14.80	−6.42	1.80
2035	14.91	−14.43	2.68
2040	15.03	−19.11	3.05
2045	14.95	−19.38	2.41
2050	14.46	−15.61	2.01

* CPP surviving spouse benefits, orphan benefits, death benefits and benefits paid to children of disabled contributors.

PRESTATIONS DE SURVIVANT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Document de consultation

Septembre 1987

Canada

Avant-propos

Depuis son entrée en vigueur en 1966, le Régime de pensions du Canada (RPC) a grandement contribué à la sécurité et au bien-être financiers des Canadiens.

Au cours des ans, les gouvernements ont jugé nécessaire de modifier le RPC en fonction des valeurs et des besoins nouveaux. Le relèvement des pensions d'invalidité, l'assouplissement des conditions de retraite et la continuation des prestations de survivant lors du remariage sont des exemples de changements qui ont été étudiés puis mis en oeuvre.

Il devint évident, au cours du débat entourant la réforme des pensions, que les dispositions du RPC concernant les prestations de survivant devraient subir d'importantes modifications. Après avoir pesé un grand nombre de propositions et d'informations, le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions conclut toutefois qu'il faudrait procéder à des études plus approfondies avant de recommander des changements d'importance aux prestations de survivant du RPC. Le présent document examine la correspondance entre les prestations de survivant actuelles du RPC et les besoins des Canadiens en 1987 et au-delà, et propose des modes de réforme.

La proposition découle de nombreuses discussions fédérales-provinciales qui ont eu lieu au cours de la dernière année. Étant donné que les mesures proposées dans ce document changeraient profondément la façon dont le RPC vise à répondre aux besoins des survivants, le gouvernement du Canada croit qu'il est essentiel de connaître les opinions des Canadiens avant de prendre une décision de réforme des prestations de survivant du RPC.

J'invite toutes les personnes et organisations qui aimeraient faire des observations sur les mesures proposées à me communiquer leurs opinions ou encore à faire parvenir leurs vues au Comité permanent des Communes de la Santé nationale et du Bien-être social qui sera chargé d'étudier cette proposition. Les vues exprimées au cours de ce processus seront entièrement prises en considération avant l'adoption de modifications législatives.

Jake Epp
ministre de la Santé nationale et
du Bien-être social

Also available in English under the title "Survivor Benefits under the Canada Pension Plan – Consultation Paper"

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. H76-53/1987F

ISBN 0-662-15636-5

Table des matières

		Page
Résumé		5
Introduction		10
I.	Prestations de survivant du Régime de pensions du Canada	11
II.	Nécessité d'une réforme	13
III.	Objectifs de la réforme	17
IV.	Description de la proposition	20
V.	Effet de la proposition sur les bénéficiaires	33
VI.	Effet de la proposition sur le coût du programme	36
Conclusion		39
Annexe A —	Description des dispositions actuelles concernant les survivants	41
Annexe B —	Effet de la réforme proposée sur les bénéficiaires	46
Annexe C —	Effet sur les dépenses du RPC	63

RÉSUMÉ

Depuis son entrée en vigueur en 1966, le Régime de pensions du Canada (RPC) joue un rôle important en protégeant les familles canadiennes contre la perte soudaine de gains lors du décès d'une personne ayant un revenu d'emploi.

La structure des prestations de survivant du RPC a été conçue à une époque où la plupart des femmes mariées ne faisaient pas partie de la population active rémunérée. Par conséquent, on s'attendait à ce que la plupart des veuves dépendent des gains de leur mari. Cette situation a radicalement changé. Par exemple en 1985, dans les familles à deux conjoints avec des enfants d'âge préscolaire, 68 p. 100 des femmes faisaient partie de la population active rémunérée par comparaison à 34 p. 100 en 1967.

De plus, lorsque les prestations de survivant ont été conçues, les mariages duraient normalement jusqu'au décès de l'un des conjoints. On supposait donc que la dépendance financière de la famille était permanente. De nos jours, en raison de l'augmentation du taux de divorce et de remariage, la structure familiale a changé. Un grand nombre de mariages sont de courte durée et le nombre de parents seuls et de familles reconstituées a augmenté. Par conséquent, les enfants à la charge des cotisants du RPC peuvent ne pas être aidés sur le plan financier par un conjoint survivant du RPC.

De plus, l'admissibilité actuelle aux prestations de conjoint survivant et le montant de ces prestations sont limités par l'âge du conjoint au moment du décès du cotisant et la présence d'une invalidité ou d'enfants à charge. Après un examen des programmes fédéraux pour déterminer les conflits possibles avec les dispositions relatives à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité a recommandé que les prestations de survivant du RPC soient accordées sans tenir compte de l'invalidité, de l'âge ou de la situation familiale.

Conséquemment, les changements aux prestations de survivant du RPC proposés dans le document de travail visent à reconnaître:

- que la subsistance de la famille dépend généralement de l'emploi rémunéré des deux conjoints et des pensions accumulées par ceux-ci;
- que des difficultés financières peuvent être éprouvées par les conjoints survivants de tous les âges, indépendamment de la présence d'enfants ou d'une invalidité;
- qu'il peut être plus difficile de s'adapter lorsque de jeunes enfants sont présents;

- qu'étant donné les structures familiales changeantes, il se peut que les orphelins ne soient pas toujours entretenus par la personne qui reçoit une prestation de conjoint survivant; et
- que les changements sociaux n'ont pas touché toutes les générations dans la même mesure.

Proposition de changement

La proposition de changement comporte quatre composantes importantes:

- des dispositions relatives à la mise en application;
- une structure transitoire de prestations pour les conjoints survivants actuels;
- une nouvelle structure de prestations pour les conjoints survivants futurs; et
- des prestations d'enfant augmentées.

On trouvera à l'annexe A du document de consultation une description des dispositions actuelles du RPC relativement aux survivants.

Dispositions relatives à la mise en application

Les dispositions relatives à la mise en application doivent assurer un traitement équitable des survivants actuels et futurs du RPC et maintenir la stabilité du système de sécurité du revenu. La nouvelle structure de prestations pour les conjoints survivants serait donc mise en place progressivement. Pendant une certaine période de temps, deux types de prestations de conjoint survivant devraient coexister: les prestations basées sur la structure actuelle et les prestations basées sur la structure nouvelle.

À la date de mise en application:

- les bénéficiaires actuels seraient admissibles à des prestations améliorées d'après la structure actuelle;
- les conjoints de moins de 35 ans seraient automatiquement protégés en vertu de la nouvelle structure de prestations de survivant lorsqu'ils deviendraient des survivants; et

- les conjoints de 35 ans et plus pourraient choisir entre des prestations améliorées d'après la structure actuelle ou la nouvelle structure de prestations.

La disposition visant l'augmentation des prestations d'enfant entrera en vigueur immédiatement.

Structure transitoire de prestations

Pour les conjoints survivants qui reçoivent déjà des prestations et pour ceux qui choisissent des prestations d'après la structure actuelle, les prestations seraient payées à un taux plus élevé jusqu'à l'âge de 65 ans parce qu'on double la partie à taux uniforme (de 94,79 $ à 189,58 $ par mois) et on supprime les réductions en fonction de l'âge applicables aux conjoints survivants de moins de 45 ans.

Nouvelle structure de prestations

Une prestation mensuelle plus élevée, représentant 40 p. 100 de la moyenne des gains assurés du cotisant avec une prestation mensuelle minimale égale à 40 p. 100 de la prestation maximale, pourrait être payable aux conjoints survivants de moins de 65 ans.

La prestation serait payée pendant une période fixe (trois années complètes, ensuite supprimée graduellement durant les deux années suivantes) immédiatement après le décès du cotisant.

Si le survivant a des enfants à charge, la prestation intégrale serait payable jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune atteigne l'âge de 7 ans, après quoi la prestation serait supprimée graduellement durant une période de deux ans. Toute prestation payée cesserait à l'âge de 65 ans parce que d'autres prestations sont disponibles à ce moment-là en vertu du système de sécurité du revenu.

On permettrait aussi le transfert de 60 p. 100 des crédits du RPC accumulés par le cotisant décédé durant la période de cohabitation au registre des gains du RPC au nom du conjoint survivant. Cette disposition entrerait en vigueur au moment du décès et remplacerait la prestation actuelle payable après l'âge de 65 ans.

Prestations d'enfant

Les prestations d'enfant seraient maintenues et améliorées. On propose que les prestations d'orphelin et les prestations pour les enfants de cotisants invalides soient maintenues et que le montant des prestations passe de 94,79 $ à 121,48 $ par mois (taux de 1987).

Répercussions de la proposition

Les répercussions de la proposition dépendraient du fait que la personne reçoit des prestations en vertu de la nouvelle structure de prestations ou de la structure transitoire.

Structure transitoire de prestations

Tous les conjoints survivants actuels du RPC, âgés de moins de 65 ans au moment de la mise en application, recevraient une augmentation d'au moins 95 $ par mois. On prévoit qu'environ 171 000 conjoints pourraient bénéficier de l'augmentation.

Nouvelle structure de prestations

Une prestation mensuelle plus élevée serait payable, pendant une période limitée, à tous les conjoints survivants de moins de 65 ans indépendamment de leur situation au moment du décès. Les nouvelles prestations mensuelles varieraient entre 333,77 $ et 834,43 $ par comparaison avec les taux actuels allant de 0 $ à 290,36 $.

Les montants des prestations de survivant et d'invalidité combinées ne seraient plus assujettis à une limite maximale. On

prévoit qu'environ 5 000 survivants invalides pourraient bénéficier de cette mesure durant n'importe quelle année.

Le transfert des crédits améliorerait ou créerait l'admissibilité aux prestations d'invalidité, de survivant et de retraite du RPC pour les conjoints survivants qui ont des crédits personnels du RPC antérieurs faibles ou nuls. La durée de la période de cohabitation déterminerait la valeur du transfert des crédits.

Prestations d'enfant

Les prestations versées aux orphelins et aux enfants de cotisants invalides augmenteraient d'au moins 26,69 $ par mois. Cette augmentation assurerait un revenu amélioré à environ 133 000 enfants.

Coûts

Même si les paiements des prestations du RPC seraient plus élevés durant l'étape initiale de la période de transition (1990-2020), on prévoit qu'au moment où la structure proposée serait entièrement mise en place (2050), les dépenses globales du RPC seraient moins élevées qu'en vertu des dispositions actuelles.

Les changements dans les prestations de survivant pourraient exiger des taux de cotisation plus élevés jusqu'à l'an 2026. Le calendrier et l'importance de ces augmentations seraient déterminés lors de discussions fédérales-provinciales ultérieures entreprises à des moments appropriés.

Consultation

Cette proposition a été élaborée dans le cadre de consultations fédérales-provinciales approfondies et vise à mettre graduellement en application des réformes fondamentales pour permettre aux familles canadiennes, aux régimes de pensions d'employeur et aux programmes d'assurance d'adapter leur planification. En publiant ce document, le gouvernement voudrait avoir l'opinion des Canadiens sur les changements proposés aux prestations de survivant du RPC afin de pouvoir offrir un programme qui répondra le plus adéquatement possible à leurs besoins.

Introduction

Lorsque le Régime de pensions du Canada (RPC) est entré en vigueur, les femmes mariées n'avaient à peu près pas d'expérience au sein de la population active rémunérée. On s'attendait donc à ce que la majorité des veuves, surtout si elles étaient âgées ou invalides ou avaient des enfants à charge, ne puissent pas gagner suffisamment d'argent pour subvenir à leurs besoins.

Par conséquent, les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu qu'il faudrait que les prestations de survivant offertes par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RRQ) garantissent à la femme et aux enfants à charge d'un cotisant une certaine protection du revenu dans le cas où le cotisant de sexe masculin décéderait.

Depuis lors, la structure familiale et les profils de gains des conjoints du ménage canadien ont tous deux beaucoup évolué. À l'heure actuelle, la plupart des femmes mariées travaillent à l'extérieur du foyer, à temps plein ou à temps partiel, et contribuent au revenu familial par leurs gains. En même temps, l'augmentation des taux de divorce signifie que, dans l'ensemble, le décès du conjoint est de moins en moins une cause de cessation du mariage.

Les conjoints survivants ont forcément été touchés par ces changements sociaux. Aujourd'hui, la mesure dans laquelle le survivant dépend du conjoint décédé, et les retombées du décès du conjoint sur la qualité de la vie de sa famille sont différentes de ce qu'elles étaient il y a 20 ou 30 ans. Bien qu'il y ait encore des problèmes financiers, la nature des difficultés des conjoints survivants a changé.

Par suite de l'évolution de la conjoncture sociale, des modifications ont déjà été apportées aux prestations de survivant du RPC. En 1974, le RPC a été révisé afin que les conjoints survivants de sexe masculin aient droit à des prestations. Auparavant, le conjoint survivant d'un cotisant de sexe féminin n'était pas admissible aux prestations de survivant du RPC à moins d'être invalide.

D'autres dispositions, entrées en vigueur le 1er janvier 1987, ont été adoptées afin de poursuivre le versement de la pension de survivant en cas de remariage du conjoint survivant et afin de redonner ces prestations aux personnes qui les avaient perdues au moment de leur remariage.

Malgré toutes ces modifications, la prestation de survivant a conservé sa nature fondamentale de pension à vie pour les conjoints à charge, advenant la mort du cotisant.

En 1985, le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité a exprimé des doutes quant au bien-fondé des dispositions du régime qui tiennent compte de l'âge, de l'invalidité et de la situation familiale. Il y a donc lieu aujourd'hui de remettre en question les postulats de la structure des prestations de survivant du RPC et de voir si une approche fondamentalement différente répondrait mieux, à l'avenir, aux besoins de la société canadienne.

I. Prestations de survivant du Régime de pensions du Canada

Le Régime de pensions du Canada fournit aux cotisants et à leur famille une protection de base contre la perte de gains occasionnée par la retraite, l'invalidité ou le décès d'un cotisant du régime. Ce faisant, le RPC présente une composition unique d'éléments d'épargne, d'assurance et de soutien.

C'est à dessein qu'un rôle fondamental mais non exclusif a été attribué au régime en ce qui a trait à la protection du revenu d'emploi de tous les Canadiens. C'est pourquoi les prestations du RPC ne sont pas destinées aux groupes à faible revenu et n'ont pas été conçues pour donner aux Canadiens tout le revenu souhaité. Les prestations du RPC visaient plutôt à fournir un niveau de base de remplacement des gains, lequel devra être complété par des revenus d'autres sources, sur lequel peuvent se fier les Canadiens pour déterminer leurs besoins futurs de revenu et ceux de leur famille.

Le RPC est entièrement autonome, toutes les prestations étant versées à même les cotisations obligatoires des employés et des employeurs et les intérêts provenant du Fonds de placement du Régime de pensions du Canada. Les prestations payées sont fonction du niveau des gains selon lequel les cotisations ont été versées.

La structure des prestations du RPC varie selon le type de protection que chacune des prestations est destinée à offrir. Par exemple, la principale prestation du RPC, soit la pension de retraite, a été conçue pour aider les Canadiens à assurer leur subsistance durant leurs années de retraite. En principe, tous les travailleurs canadiens sont tenus de cotiser au régime; en retour, une pension de retraite est

garantie à tous les Canadiens. La pension de retraite constitue donc l'élément épargne du RPC, fondé sur les cotisations.

Les prestations d'invalidité et de survivant sont un peu différentes en ce sens qu'elles constituent les éléments assurance et soutien du régime. L'élément assurance permet aux cotisants de «réunir» leurs cotisations pour se protéger contre un risque commun. Ainsi, par exemple, les prestations du RPC offrent à tous les cotisants qui ont cotisé pendant la période requise une protection garantie en cas d'invalidité; pareillement, tous les cotisants ont l'assurance que des prestations de survivant du RPC seront versées s'ils laissent un conjoint ou des enfants en mourant.

L'élément soutien prend la forme de prestations à taux uniforme qui sont versées aux cotisants invalides ou aux conjoints survivants de moins de 65 ans et aux enfants de cotisants décédés ou invalides. Ces prestations à taux uniforme introduisent dans le RPC un élément de redistribution en en modifiant la nature essentiellement liée aux gains.

Description des prestations actuelles

En vertu des dispositions actuelles du RPC, la famille d'un cotisant au RPC est protégée contre la perte de gains occasionnée par le décès du cotisant grâce aux prestations de conjoint survivant, d'orphelin et de décès. Ces trois composantes de la structure des prestations de survivant sont décrites ci-après.

i) Prestation de conjoint survivant

La prestation de conjoint survivant est une pension mensuelle payable à vie au conjoint d'un cotisant décédé, dès le mois qui suit le décès du cotisant.

Les prestations aux survivants de moins de 65 ans sont assujetties à des critères d'admissibilité basés sur l'âge et la situation familiale du conjoint survivant au moment du décès du cotisant. Les survivants qui ont des enfants à charge, qui sont invalides ou qui ont plus de 45 ans sont admissibles à une pleine pension de survivant. Les conjoints survivants âgés de 35 à 45 ans qui ne sont pas invalides et qui n'ont pas d'enfants à charge ont droit à une pension réduite de 1/120^{e} pour chaque mois compris entre leur âge et l'âge de 45 ans. Un conjoint survivant âgé de moins de 35 ans au moment du décès du cotisant ne peut toucher une pension de survivant avant d'avoir atteint

l'âge de 65 ans, à moins d'avoir des enfants à charge ou d'être invalide.

La prestation du RPC pour un survivant de moins de 65 ans comprend un montant fixe (94,79 $ selon les taux de 1987) et un montant lié aux gains (37,5 p. 100 de la pension de retraite théorique du conjoint décédé). La prestation mensuelle maximale en 1987 est de 290,36 $.

Le montant de la pension mensuelle versée au conjoint survivant à l'âge de 65 ans et au-delà équivaut à 60 p. 100 de la pension de retraite théorique du conjoint décédé. En 1987, le maximum de la prestation mensuelle payable à un survivant de plus de 65 ans est de 312,91 $. Si le survivant a également droit à une pension de retraite du RPC, le total des prestations de survivant et de retraite combinées ne peut dépasser le montant maximal de la pension de retraite (521,52 $ par mois en 1987).

ii) Prestation d'orphelin

Une prestation d'orphelin est payable tous les mois à l'égard d'un enfant à charge d'un cotisant décédé. La prestation consiste en un montant fixe, lequel s'élève à 94,79 $ en 1987. Cette prestation est versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans, ou de 25 ans s'il est aux études à temps plein.

iii) Prestation de décès

Une prestation de décès est payable à la succession d'un cotisant décédé. Elle consiste en un montant global équivalant à six mois de la pension de retraite du cotisant décédé ou à 10 p. 100 du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, selon le moins élevé de ces deux montants. En 1987, le maximum de la prestation de décès s'élève à 2 590 $.

Toutes les prestations du RPC qui sont versées sont relevées tous les ans en janvier en fonction des changements annuels dans l'indice des prix à la consommation.

L'annexe A renferme une description plus détaillée des dispositions actuelles du RPC.

II. Nécessité d'une réforme

Au cours du débat sur la réforme des pensions, de nombreuses questions ont été posées au sujet des prestations de survivant du RPC. Bien qu'aucun consensus ne se soit dégagé en faveur d'une

nouvelle structure, la majorité des groupes qui ont exprimé des opinions favorisaient l'augmentation ou la réorientation des prestations de survivant.

La plupart des groupes qui préconisaient l'augmentation des niveaux des prestations voulaient d'abord et avant tout qu'un soutien de revenu de base soit accordé à tous les survivants âgés de 45 à 64 ans et aux survivants ayant des enfants à charge. Ils prônaient également l'amélioration des prestations aux survivants de plus de 65 ans, soit en augmentant les prestations de survivant découlant de la pension du cotisant décédé, soit en donnant au conjoint survivant un accès plus grand à une pension de retraite du RPC.

Les groupes qui favorisaient la réorientation des prestations de survivant actuelles ont souligné la nécessité d'élaborer une structure qui ne pénaliserait pas les survivants plus âgés qui n'ont pas d'expérience sur le marché du travail, mais qui en même temps ne verserait pas des prestations indues aux survivants employés à temps plein.

De façon générale, les groupes d'intérêt ont reconnu que les prestations de survivant étaient insuffisantes dans certains cas et peu appropriées dans d'autres.

Charte des droits

Les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* concernant l'égalité sont entrées en vigueur le 17 avril 1985. Ces dispositions garantissent l'égalité de la protection et des avantages prévus par la loi, sans discrimination fondée sur des motifs tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge et l'incapacité mentale ou physique.

Le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité a été créé pour examiner les lois fédérales afin d'en assurer la conformité aux dispositions de la Charte des droits relatives à l'égalité. Il a recommandé que le RPC soit modifié de sorte que les prestations de conjoint survivant soient octroyées sans égard à l'invalidité, à l'âge ou à la situation familiale.

Dans sa réponse à la recommandation du comité, le gouvernement a reconnu que les critères actuels n'étaient peut-être plus appropriés et a signifié son intention de travailler avec les provinces pour en arriver à un consensus au sujet de cette question.

Uniformité des prestations du RPC et du RRQ

Au moment où le RPC a obtenu force de loi, il a été décidé que les dispositions liées aux pensions de l'État devraient avoir un caractère national. Par conséquent, lorsqu'ils ont conçu le RPC et le RRQ, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont convenu de maintenir une étroite similarité entre les deux régimes afin que tous les Canadiens partout au pays bénéficient de modalités de pensions communes.

Au début, les dispositions des régimes relatives aux prestations étaient pratiquement identiques à tous points de vue. Or, la différence des priorités politiques, sociales et économiques a fait surgir des écarts au cours des 21 années d'existence des régimes, surtout dans le domaine des prestations de survivant.

Par exemple, en 1987, le RPC verse aux conjoints survivants âgés de 45 à 64 ans au moment de la mort de leur conjoint des prestations maximales de 290,36 $ par mois. Le RRQ verse des prestations mensuelles maximales de 438,52 $ aux conjoints survivants âgés de 45 à 54 ans au moment de la mort de leur conjoint. En vertu du RRQ, toutefois, tous les survivants âgés de 55 à 64 ans peuvent être admissibles à des prestations mensuelles maximales de 506,39 $, peu importe leur âge au moment du décès de leur conjoint.

Les prestations d'orphelin du RRQ diffèrent elles aussi. En 1987, le RPC paye 94,79 $ par mois à l'égard d'un enfant admissible, tandis que les prestations mensuelles d'orphelin versées par le RRQ s'élèvent à 29 $.

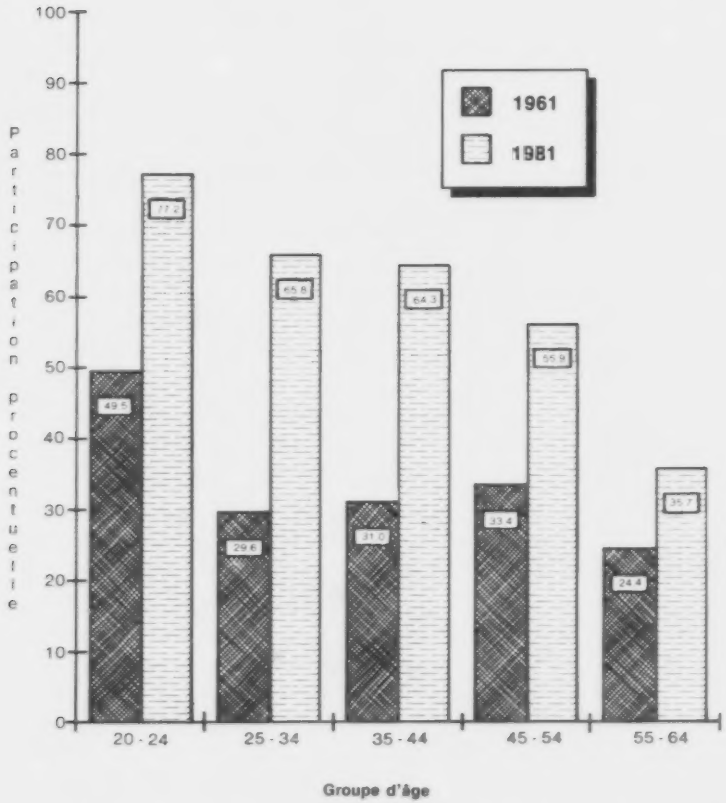
Changements sociaux

Un des principaux changements à s'être opérés dans la société canadienne depuis l'entrée en vigueur du RPC est la forte augmentation du taux d'activité des femmes au sein de la population active rémunérée. Le graphique ci-après montre la progression de ce changement de 1961 à 1981.

Le graphique révèle une forte augmentation du taux d'activité des femmes de tous âges. L'augmentation est plus élevée durant les principales années de procréation (de 25 à 34 ans); dans ce groupe d'âge, le taux de participation a plus que doublé au cours de la période de 20 ans.

Graphique 1

Taux d'activité des femmes âgées de 20 à 64 ans (1961-1981)



Source: Statistique Canada, catalogue no 99-522 (vol. VII, partie 1) 1961. Données du rencensement de 1961 et microfiche des données du recensement de 1981 SPE 81821

Ces données corroborent l'opinion selon laquelle la majorité des femmes mariées ayant des enfants font maintenant partie de la population active. Par exemple, dans les familles composées d'un mari et d'une femme ayant des enfants d'âge préscolaire, 68 p. 100 des femmes exerçaient un emploi rémunéré en 1985, comparativement à 34 p. 100 en 1967.

La forte augmentation du taux d'activité des femmes et l'augmentation du nombre de familles monoparentales ont eu le résultat direct suivant: le pourcentage de couples «traditionnels» où une seule personne gagne un salaire, et pour qui la structure actuelle a été conçue, est passé de 58 p. 100 de toutes les familles de non pensionnés, en 1967, à 27 p. 100 en 1985. L'augmentation du nombre de couples où les deux partenaires gagnent un salaire est responsable, dans une large mesure, de ce changement, leur proportion étant passée de 34 p. 100 en 1967 à 56 p. 100 en 1985. Le pourcentage des familles monoparentales, quant à lui, a presque doublé, passant de 7 p. 100 qu'il était en 1967 à 13 p. 100 en 1985. Les 4 p. 100 qui restent étaient composés de couples qui n'ont pas eu de gains en 1985.

Les changements qui se sont produits ne sont toutefois pas survenus au même rythme dans tous les groupes d'âge; en fait, ils se sont le plus manifestés parmi les plus jeunes générations. Par rapport aux femmes plus âgées, les femmes plus jeunes sont apparemment plus susceptibles d'avoir leur vie durant des profils d'activité professionnelle caractérisés par l'activité avant le mariage, une plus longue période d'emploi continu et une plus grande tendance à allier les activités au foyer avec le travail à l'extérieur. On peut s'attendre, par conséquent, à ce que la situation sociale et économique du survivant varie d'une génération à l'autre.

III. Objectifs de la réforme

Conformité à la Charte

Comme nous l'avons signalé précédemment, le fait de limiter les prestations de survivant aux jeunes conjoints pour des motifs d'âge et d'invalidité est un sujet de préoccupation direct si l'on considère les dispositions concernant l'égalité que renferme la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Suivant les règles actuelles, à moins d'être invalides ou d'avoir soin d'un enfant à charge, les survivants âgés de moins de 45 ans au moment du décès du cotisant recevront des prestations réduites ou

n'en recevront aucune jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans; de pleines prestations sont accordées aux survivants âgés de 45 ans ou plus.

Quoique les jeunes survivants ont peut-être plus de possibilités de maintenir ou d'améliorer la qualité de leur vie à long terme, ils n'ont peut-être pas eu beaucoup de temps pour accumuler des biens et, souvent, ils ont des obligations financières de longue durée. En outre, plus le conjoint décédé est jeune, moins il est probable que des dispositions suffisantes en faveur du conjoint survivant aient été prises.

Toutes modifications aux prestations de survivant devraient donc tenir compte du fait que des difficultés financières sont éprouvées par les conjoints survivants de tous âges, qu'ils soient invalides ou non, ou qu'ils aient ou non des enfants à leur charge.

Adaptation aux changements sociaux

La structure actuelle des prestations de survivant du RPC a été conçue pour subvenir aux besoins des veuves qui étaient réputées être à la charge de leur mari leur vie durant. Toutefois, la situation économique des survivants et la nature des difficultés financières éprouvées au décès du conjoint a changé.

Aujourd'hui, et à l'avenir, on s'attend à ce que la majorité des survivants en âge de travailler aient un emploi ou aient récemment pris leur retraite et qu'ils soient plus susceptibles d'avoir acquis des crédits de pension du RPC en dehors du mariage, soit par des gains personnels ou suite au partage des crédits de pension au moment de la dissolution d'une union antérieure. On s'attend également à ce que la majorité des femmes aient acquis une protection de survivant pour leur conjoint et leurs enfants. Par conséquent, il ne convient peut-être plus d'accorder des prestations selon le principe que le conjoint survivant comptera sa vie durant sur les gains du cotisant.

C'est surtout pendant la période qui suit immédiatement le décès de leur conjoint que les survivants peuvent se heurter à de graves problèmes financiers. On peut maintenant se demander si un remplacement permanent des gains est nécessaire dans une société où la majorité de ses survivants de sexe féminin sont salariés. En de telles circonstances, la structure actuelle des prestations de survivant du RPC risque, à cause de ses dispositions de paiements à vie, d'être trop généreuse envers les survivants qui ont une grande capacité de

gains personnels. Cela peut particulièrement se produire dans les cas où on poursuit les paiements longtemps après que les survivants ont réussi à s'adapter aux changements dans leur situation financière et à la taille de leur famille.

De plus, l'augmentation des taux de divorce et de remariage et du nombre de familles monoparentales fait que maintenant les mariages sont souvent d'une durée plus courte. Cet état de fait a donné lieu à une augmentation du nombre de familles où existe la possibilité que l'enfant du cotisant ne vive pas sous le même toit que le conjoint survivant et qu'il ne puisse donc pas compter sur le soutien financier de ce dernier.

Toute modification à la structure des prestations de survivant du RPC devrait donc viser à accorder des prestations d'une façon qui soit mieux assortie aux caractéristiques des survivants d'aujourd'hui et de demain.

Garantir un traitement équitable aux bénéficiaires actuels et futurs des prestations de survivant du RPC

Il est clair que la société a changé et que toute réforme des prestations de survivant du RPC doit prendre cette réalité en considération. Les changements ne sont pas survenus du jour au lendemain et ne touchent pas toutes les générations dans la même mesure. Il reste encore aujourd'hui un nombre significatif de familles qui vivent selon le modèle traditionnel. De plus, bon nombre de Canadiens âgés ont passé une grande partie de leurs années actives en dehors de la population active rémunérée et pourraient connaître des difficultés de longue durée en tant que conjoints survivants. En outre, il faut reconnaître que de nombreux Canadiens ont établi leurs régimes personnels d'épargne et d'activité financière à partir de la structure existante des prestations du RPC.

Ainsi, la réforme doit tenir compte du fait qu'il faut maintenir la stabilité du système de sécurité sociale; il faudra également l'implanter en tenant compte du fait que les familles sont en période de transition.

IV. Description de la proposition

La proposition de modification comprend quatre grandes composantes:

- une nouvelle structure de prestations pour les futurs conjoints survivants;
- des prestations améliorées pour les enfants;
- des dispositions de mise en oeuvre;
- des prestations améliorées pour les survivants actuels au cours de la période de transition.

Nouvelle structure de prestations

La nouvelle structure de prestations aux conjoints survivants comprendrait :

- le versement d'une prestation de conjoint survivant plus élevée pendant un laps de temps plus court, et
- le transfert d'une partie des crédits du cotisant décédé (acquis durant la période de mariage ou de cohabitation) au compte du conjoint survivant.

i) Prestation de conjoint survivant

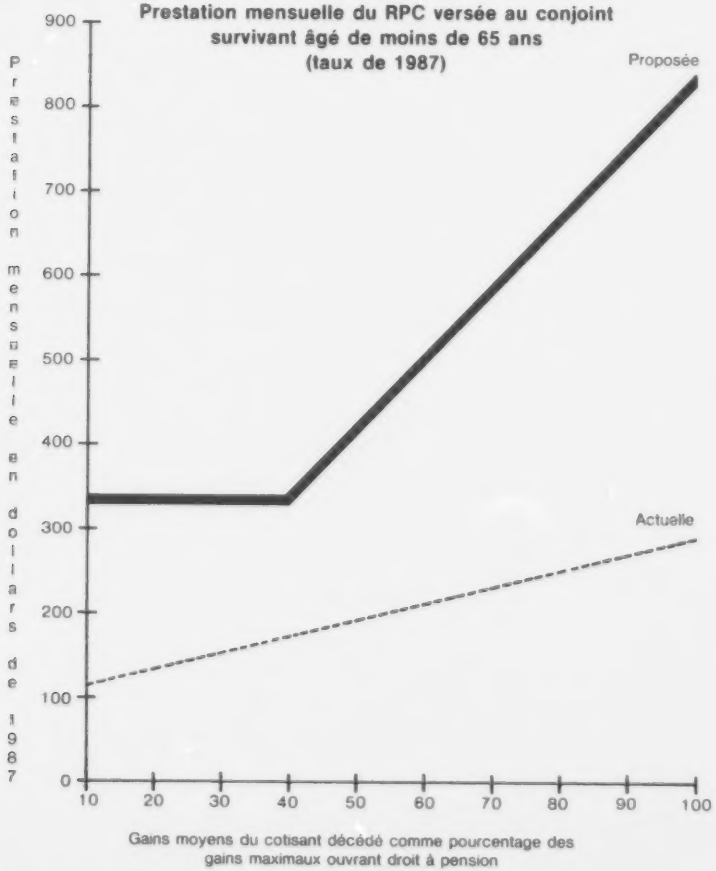
Bien qu'ils puissent être en mesure d'assurer leur niveau de vie pendant leurs années actives, les conjoints survivants auront peut-être besoin de temps et d'argent pour s'adapter à leur nouvelle situation. Il est par conséquent proposé de majorer d'une manière substantielle la prestation payable à un conjoint survivant de moins de 65 ans, et de la verser pendant un plus court laps de temps, immédiatement après le décès du conjoint.

La prestation de conjoint survivant serait beaucoup plus élevée que la pension permanente prévue actuellement en vertu du régime. Le niveau de la prestation mensuelle pourrait représenter 40 p. 100 de la moyenne des gains assurés du conjoint décédé, et la prestation minimale serait établie à 40 p. 100 de la prestation maximale.

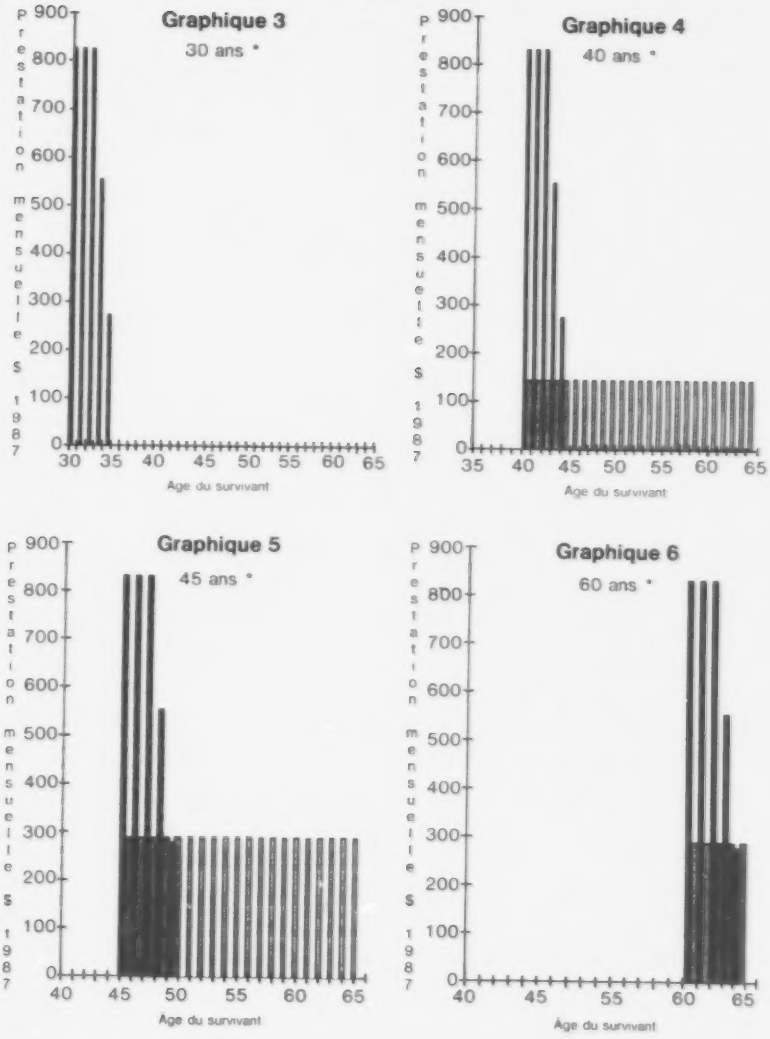
Si, par exemple, le conjoint décédé était assuré au niveau maximal, 40 p. 100 de la moyenne des gains assurés représenteraient une prestation mensuelle de conjoint survivant de 834,43 $. Une prestation minimale fixée à 40 p. 100 de la prestation maximale représenterait une prestation mensuelle de 333,77 $. À l'heure actuelle, les conjoints survivants âgés de 45 à 64 ans au moment du décès de leur conjoint qui sont admissibles à une prestation maximale reçoivent un chèque mensuel de 290,36 $. Les conjoints survivants de moins de 45 ans qui n'ont pas d'enfants et ne sont pas invalides reçoivent un montant moindre.

Une comparaison des prestations maximale et minimale afférentes aux gains assurés du cotisant décédé, en vertu de la structure actuelle et de celle qui est proposée, est présentée ci-après.

Graphique 2



Prestations payables à un conjoint survivant en vertu de la structure actuelle et de la structure proposée (taux de 1987)



* Âge du survivant au moment de décès du conjoint. Suppose que le cotisant décédé gagnait le maximum des gains ouvrant droit à pension et que le conjoint survivant n'est pas invalide ou n'a pas d'enfants à sa charge.

En vertu de la structure qui est proposée, la prestation de conjoint survivant serait versée intégralement pendant trois ans après le décès du cotisant, et cesserait ensuite progressivement de l'être pendant deux autres années.

Si, par exemple, les gains ouvrant droit à pension du cotisant décédé étaient assurés au niveau maximal, une prestation mensuelle de 834,43 $ (taux de 1987) serait versée au complet pendant les trois premières années qui suivent le décès d'un cotisant. Les deux tiers de la prestation maximale, soit 556,29 $, seraient versés la quatrième année et le tiers, soit 278,14 $, la cinquième année. Il n'y aurait plus de prestations après la cinquième année.

Si le survivant avait de jeunes enfants, la prestation intégrale serait toutefois versée jusqu'à ce que le plus jeune atteigne l'âge de sept ans, et cesserait ensuite peu à peu de l'être pendant les deux années suivantes.

La prestation de conjoint survivant cesserait à 65 ans, si elle est encore en vigueur. À cet âge, d'autres éléments du RPC (pension de retraite) et du régime de sécurité du revenu (pension de la Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti) prennent effet.

Les **graphiques 3** à **6** montrent la différence qui existe entre les deux structures, l'actuelle et la nouvelle, en fonction du niveau des prestations et de la période de versement.

Les graphiques montrent que la structure de prestations proposée prévoit une prestation mensuelle beaucoup plus élevée, indépendamment de l'âge du conjoint survivant. La structure actuelle prévoit par contre une prestation considérablement plus basse, versée à vie.

Pour une comparaison plus détaillée des prestations prévues en vertu de la structure actuelle et de la structure proposée, voir les tableaux «Structure actuelle» et «Structure proposée» aux pages 28 et 29; voir aussi à l'annexe B «Effet de la réforme proposée sur les bénéficiaires».

ii) Transfert des crédits

En vertu des dispositions actuelles, la pension de survivant est calculée sans tenir compte de la durée du mariage. Cela signifie qu'un conjoint survivant qui est marié à un cotisant pendant un laps de temps relativement court pourra toucher une pension aussi généreuse que celui qui a participé avec un cotisant à l'accumulation des crédits du RPC pendant de nombreuses années.

Le régime a été modifié en 1978 par l'instauration du partage des crédits à la rupture du mariage. Il l'a de nouveau été en 1987 par l'extension du partage des crédits de pension aux unions de fait et par

l'instauration de la cession de la pension de retraite, pour reconnaître que les crédits du RPC accumulés durant le mariage ou les années de cohabitation constituent un droit que possèdent et partagent les deux conjoints.

Pour reconnaître que le mariage est une association économique et que les survivants doivent partager le revenu de retraite avec leur conjoint, il est proposé de transférer au compte du conjoint survivant 60 p. 100 des crédits de pension acquis par le conjoint décédé pendant la durée du mariage.

Le transfert des crédits s'effectuerait au moment du décès du cotisant et remplacerait la pension payée actuellement aux survivants de plus de 65 ans. Les crédits transférés au cours d'une année, ajoutés à ceux du conjoint survivant, ne pourraient pas dépasser le maximum des gains ouvrant droit à pension cette année-là.

Les **graphiques 7** et **8** montrent comment s'appliquerait le transfert des crédits. Le **graphique 7** donne l'exemple du registre des gains d'un conjoint survivant à qui on n'a pas crédité de gains ouvrant droit à pension au cours de la période précédant la mort du cotisant décédé, tandis que le **graphique 8** donne l'exemple d'un conjoint survivant qui a eu avant et au cours de la période de cohabitation des gains ouvrant droit à pension. Les exemples supposent une période de cohabitation de 12 ans. Dans les deux cas, le conjoint décédé avait le maximum des gains ouvrant droit à pension pour chaque année de sa période cotisable.

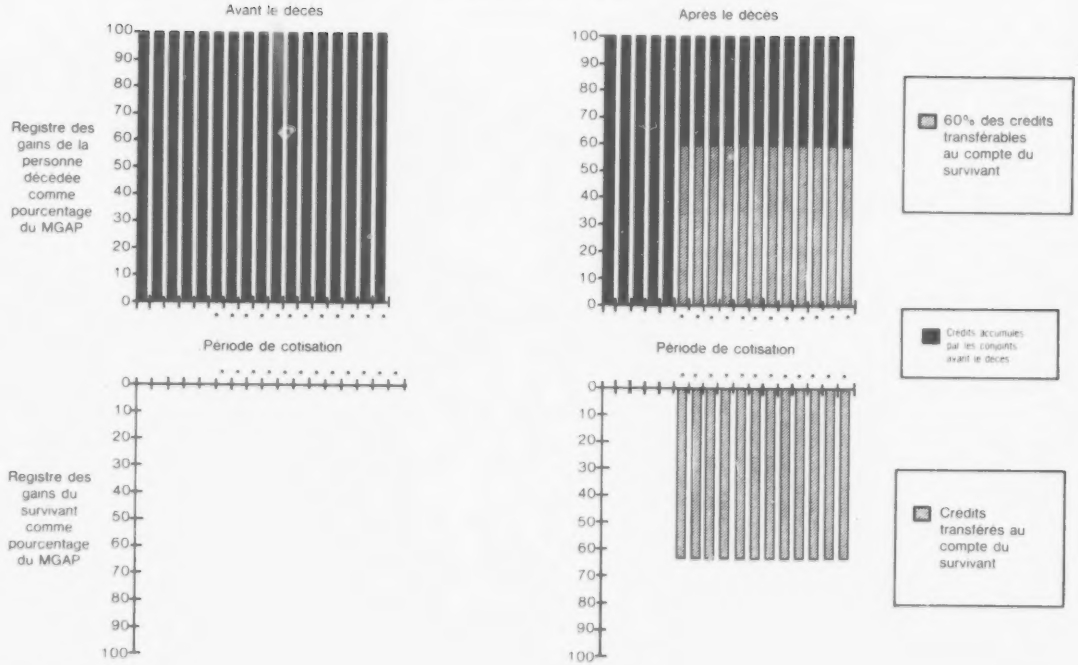
Le **graphique 7** montre que, dans le cas d'un conjoint survivant qui n'a pas de gains ouvrant droit à pension, le transfert de crédits du conjoint décédé créerait pour lui le droit aux prestations de survivant du RPC.

Dans le cas d'un conjoint survivant qui a lui-même des gains ouvrant droit à pension, le **graphique 8** montre que le transfert des crédits améliorerait son dossier de gains en ajoutant à ses gains ouvrant droit à pension jusqu'à concurrence du maximum des gains ouvrant droit à pension pour chaque année de la période de cohabitation. Un survivant qui a des gains représentant 60 p. 100 du MGAP verrait, par exemple, 40 p. 100 des crédits de son conjoint décédé transférer à son compte (à supposer que le conjoint décédé était assuré au maximum). Le transfert est limité à 40 p. 100 du fait de la condition voulant que les crédits ne puissent pas dépasser 100 p. 100 du MGAP dans une année.

Puisqu'en vertu du RPC, le droit aux prestations de retraite, d'invalidité et de survivant et le montant de ces prestations sont fondés sur la présence et le niveau des gains ouvrant droit à pension portés au compte d'un cotisant, le transfert des crédits au compte du

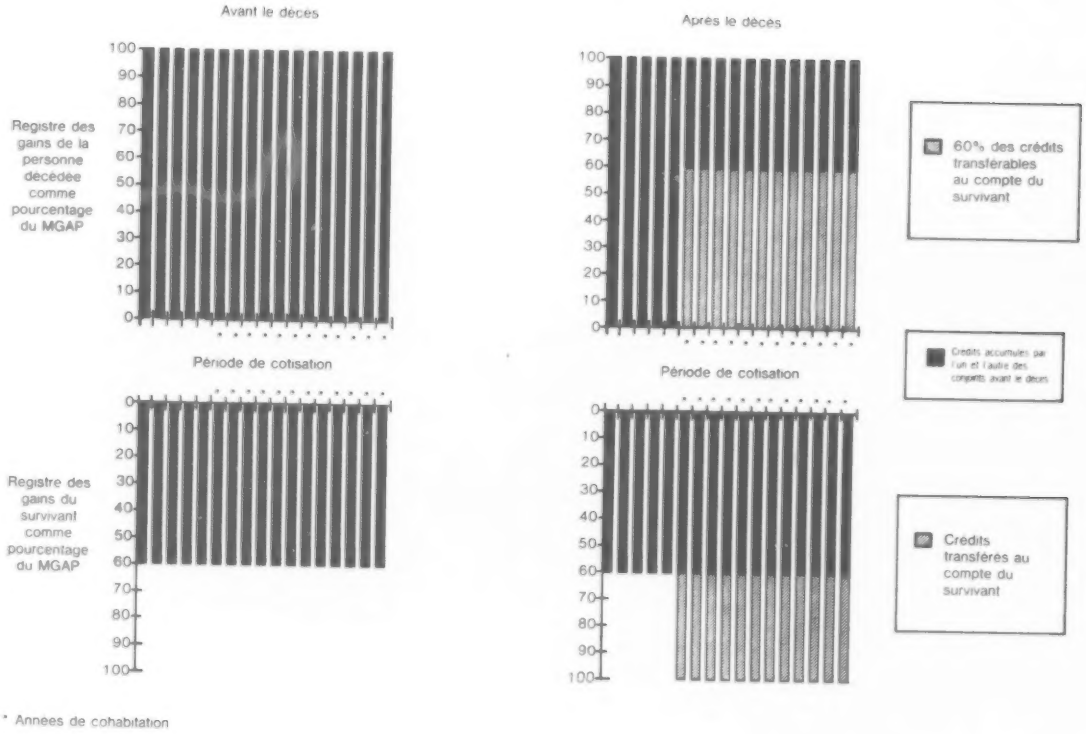
Graphique 7

Registre des gains du RPC
Conjoint survivant n'ayant pas de gains



Graphique 8

Registre des gains du RPC
Conjoint survivant ayant des gains



* Années de cohabitation

conjoint survivant pourrait assurer à celui-ci une meilleure protection à la retraite ou en cas d'invalidité; de plus, à son décès, ses survivants auront également une meilleure protection financière.

Parce qu'il serait limité à la période de cohabitation, le transfert des crédits pourrait signifier des prestations moindres, pour le conjoint survivant âgé de plus de 65 ans, que celles qu'offre la structure actuelle. Le transfert des crédits pourrait toutefois accroître la protection de pension pour les personnes qui n'ont pas déjà acquis elles-mêmes des crédits du RPC.

L'annexe B, «Effet de la réforme proposée sur les bénéficiaires», illustre plus en détail la répercussion du transfert des crédits du RPC sur l'admissibilité du survivant.

iii) Comparaison de la structure actuelle de prestations et de celle qui est proposée pour les conjoints survivants

La structure actuelle et les modifications qu'il est proposé d'apporter aux prestations de survivant sont résumées dans les encadrés qui suivent.

STRUCTURE ACTUELLE

1. **Prestations aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans au moment du décès du cotisant**

   Calcul de la prestation

   - le montant à taux uniforme de 94,79 $ par mois (1987) plus 37,5 p. 100 de la pension de retraite calculée pour le cotisant décédé
   - réduit de 1/120e *pour chacun* des mois où le survivant a moins de 45 ans
   - prestation minimale: 0 $ si le survivant a 35 ans ou moins, sauf s'il est invalide ou s'il a un enfant à charge
   - prestation maximale: 290,36 $ par mois en 1987
   - le montant total est assujetti à des limites si le conjoint survivant touche une pension d'invalidité ou une pension de retraite du RPC

   Durée

   - jusqu'à l'âge de 65 ans ou au décès du conjoint survivant, recalculée à 65 ans

2. **Prestations aux conjoints survivants âgés d'au moins 65 ans**

   Calcul de la prestation

   - 60 p. 100 de la pension de retraite calculée pour le conjoint décédé
   - si le conjoint survivant touche une pension de retraite du RPC, le total de la pension de survivant et de retraite ne peut pas dépasser le maximum de la pension de retraite payable à 65 ans (à moins que la pension de retraite n'ait été augmentée par des ajustements actuariels en raison d'une retraite différée)
   - pension de survivant seulement: maximum de 312,91 $ par mois en 1987
   - pension de survivant et de retraite: maximum de 521,52 $ par mois en 1987

STRUCTURE PROPOSÉE

1. **Prestations aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans au moment du décès du cotisant**

   Calcul de la prestation

   - 40 p. 100 de la moyenne des gains assurés du conjoint décédé
   - pas moins de 40 p. 100 du maximum de la prestation
   - prestation minimale: 333,77 $ par mois en 1987
   - prestation maximale: 834,43 $ par mois en 1987
   - le montant total est assujetti aux limites de la prestation maximale si le conjoint survivant touche également une pension de retraite anticipée du RPC. Il n'y a pas de limite au montant total des prestations si le conjoint survivant touche une pension d'invalidité du RPC

   Durée

   - la prestation intégrale est versée pendant 3 ans ou jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait 7 ans
   - la prestation cesse peu à peu pendant deux ans: 2/3 sont versés la première année, 1/3 la deuxième année
   - le versement cesse à 65 ans ou au décès du bénéficiaire

2. **Transfert des crédits à tous les conjoints survivants**

   - le transfert est effectué au moment du décès du cotisant

   Calcul du transfert

   - 60 p. 100 des crédits acquis par le cotisant décédé pendant chaque année de mariage ou de cohabitation
   - le total des crédits du conjoint survivant (les siens plus ceux qui lui sont transférés) ne peut pas dépasser le maximum des gains ouvrant droit à pension pour une année

3. **Effet du transfert de crédits sur les prestations**

   - établit ou augmente la prestation de retraite, d'invalidité ou de survivant du RPC qui est payable

   Calcul de la prestation (pension de retraite du survivant)

   - basé sur le total des gains ouvrant droit à pension du survivant, y compris les crédits transférés
   - pension de retraite supplémentaire résultant du transfert des crédits: maximum de 312,91 $ par mois en 1987
   - pension de retraite maximale, crédits transférés et personnels: maximum de 521,52 $ par mois en 1987

Prestations aux enfants

Le RPC a toujours reconnu que les enfants restent généralement à la charge du cotisant au moins jusqu'à l'âge de 18 ans et que celui-ci conserve une partie de son obligation financière à l'égard de l'enfant même après son décès. Le versement d'une prestation de courte durée au conjoint survivant et l'augmentation du nombre de familles monoparentales renforcent l'importance des prestations aux enfants.

Afin de reconnaître les besoins des enfants des cotisants du RPC, il est proposé non seulement de conserver, mais d'augmenter les prestations qui leur sont destinées. Les prestations, tant aux orphelins qu'aux enfants de cotisants invalides, seraient majorées pour passer de 94,79 $ à 121,48 $ par mois (c'est-à-dire la moitié du taux uniforme maximal payable en vertu du RPC).

Dispositions de mise en œuvre

Tenant compte du fait que la situation des femmes est actuellement en période de transition, et de manière à maintenir la stabilité du système de sécurité du revenu, la nouvelle structure de prestations de survivant serait mise en oeuvre graduellement.

Ceux et celles qui font partie d'une génération plus jeune, qui auront moins de 35 ans au moment de la mise en oeuvre et qui n'auraient pas droit aux prestations en vertu de la structure actuelle, seraient automatiquement protégés en vertu de la nouvelle structure quand ils deviendraient des survivants.

Ceux qui deviendront des survivants à l'avenir et qui auront au moins 35 ans à la date de la mise en oeuvre des modifications proposées auraient aussi le droit de demander les prestations en vertu de la nouvelle structure. Mais ils pourraient choisir de toucher les prestations fondées sur la structure actuelle ou sur la structure proposée, selon celle qui leur semblerait plus appropriée.

Ceux qui touchent déjà une prestation de survivant continueraient d'être protégés en vertu de la structure actuelle.

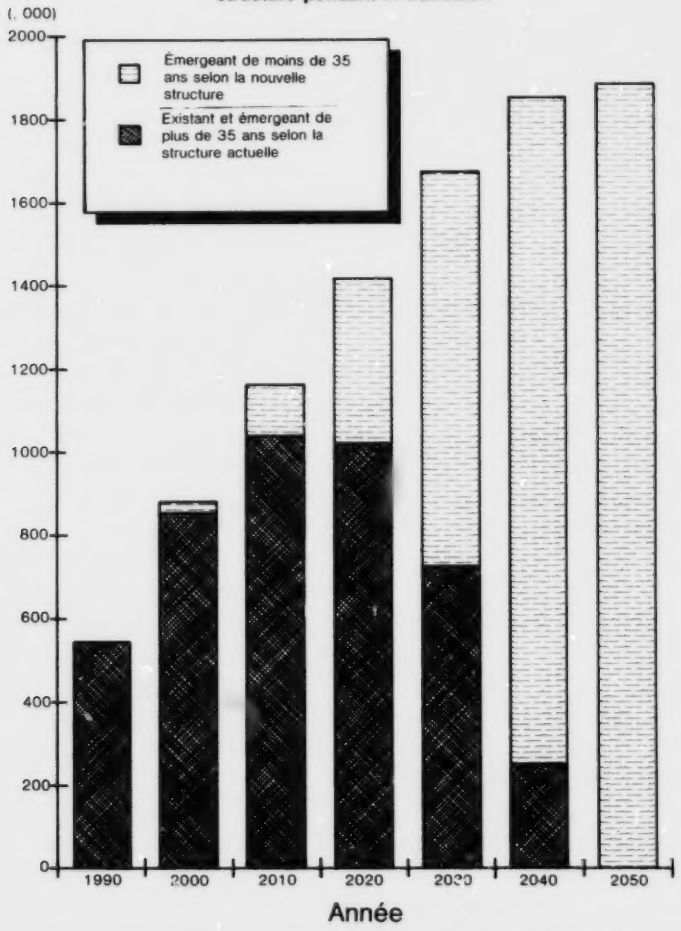
Deux formes de prestations devraient donc coexister pendant un certain temps: des prestations basées sur la structure actuelle et des

prestations fondées sur la structure proposée (voir plus loin la Structure de prestations transitoire).

Le **graphique 9** donne une estimation du nombre de bénéficiaires qui pourraient être protégés par une structure ou l'autre à un moment donné. On voit que la structure proposée serait, en principe, entièrement mise en oeuvre autour de l'an 2050.

Graphique 9

Nombre de bénéficiaires protégés par l'une ou l'autre structure pendant la transition*



* À supposer que 1990 soit l'année d'implantation, que 95 ans soit la durée maximale d'une vie et que les survivants éventuels qui auront au moins 35 ans au moment de la mise en œuvre choisissent tous la structure actuelle.

Structure de prestations transitoire

Prestations améliorées

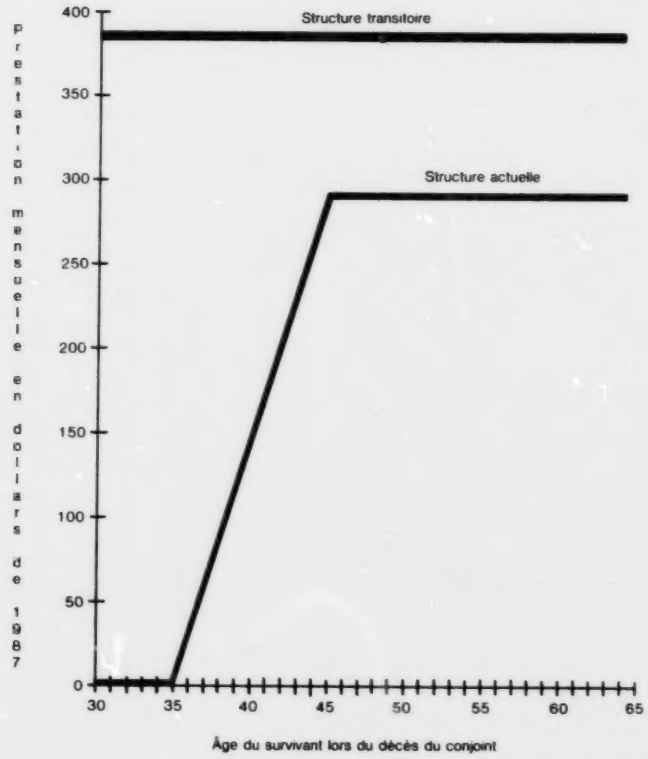
Pour respecter la recommandation du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité et pour bonifier les prestations que recevraient les survivants de la période de «transition», les améliorations suivantes pourraient être apportées à la structure actuelle:

i) porter de 94,79 $ à 189,58 $ par mois la composante à taux uniforme des prestations actuelles de survivant pour les personnes de moins de 65 ans;

ii) supprimer la réduction des prestations pour les survivants de moins de 45 ans.

Graphique 10

Maximum de la prestation de conjoint survivant en vertu de la structure actuelle et de la structure transitoire



Le **graphique 10** illustre la répercussion qu'auront l'augmentation de la partie à taux uniforme et la suppression du facteur âge pour les conjoints survivants qui recevront les prestations de transition. On voit que l'augmentation la plus forte s'appliquerait aux personnes de moins de 35 ans qui n'avaient pas droit à la prestation au moment du décès de leur conjoint en raison de leur âge et qui y auraient droit après la mise en oeuvre de la structure proposée.

V. Effet de la proposition sur les bénéficiaires

Grâce à la réforme de la structure des prestations de survivant du RPC, ces prestations seraient mieux adaptées aux besoins des familles canadiennes, aussi bien maintenant qu'à l'avenir. La réforme correspondrait aussi à la recommandation du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité.

La structure de prestations transitoire:

- élèverait le niveau des prestations payées aux bénéficiaires actuels de la prestation de survivant du RPC;
- garantirait que les prestations payées aux survivants actuels sont conformes aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- permettrait de payer aux bénéficiaires du RPC des prestations de survivant comparables à celles du RRQ pendant la période de transition.

La nouvelle structure de prestations pour les futurs conjoints survivants permettrait:

- d'accorder des prestations sans faire de distinction en raison de l'âge ou de l'invalidité;
- de verser des prestations qui permettraient davantage aux survivants de conserver leur indépendance financière au cours des années difficiles d'adaptation à leur nouvelle situation;
- de créer ou d'améliorer le droit d'un survivant à la protection du RPC s'il devenait lui-même invalide, s'il prenait sa retraite ou à son décès.

L'augmentation de la prestation versée pour les enfants à charge viendrait en outre:

- garantir un soutien ininterrompu et accru pour les enfants à la charge du cotisant décédé.

La structure serait mise en oeuvre graduellement. Cela:

- garantirait que les mesures proposées seraient appliquées d'une manière équitable pour les bénéficiaires tant actuels que futurs des prestations de survivant du RPC;
- maintiendrait la stabilité du système de sécurité du revenu.

Bénéficiaires visés par la structure provisoire

Les bénéficiaires qui avaient moins de 45 ans au moment du décès de leur conjoint, mais qui ne sont pas invalides et qui n'ont pas d'enfants à charge, ne subiraient plus une réduction du montant de leur prestation en raison de leur âge. Ceux qui avaient moins de 35 ans au moment du décès de leur conjoint, et qui n'avaient pas droit aux prestations parce qu'ils n'avaient pas d'enfants à charge ou qu'ils n'étaient pas invalides, pourraient recevoir la prestation de conjoint survivant.

Par suite de l'augmentation de la partie à taux uniforme et de l'abolition du facteur de réduction en fonction de l'âge, les bénéficiaires de la prestation de survivant du RPC qui ont moins de 65 ans au moment de la mise en oeuvre verraient augmenter d'au moins 94,79 $ leurs prestations mensuelles.

Au 1er janvier 1987, le RPC versait des prestations de survivant à environ 171 000 conjoints de moins de 65 ans. Chez ceux de moins de 45 ans, on estime qu'environ 4 000 auraient touché une pension réduite. Toutes ces personnes verraient augmenter immédiatement leurs prestations.

Il n'y aurait pas de changement dans les pensions payées à l'heure actuelle aux conjoints survivants après l'âge de 65 ans. Les survivants de ce groupe d'âge ont déjà bénéficié des changements qui sont entrés en vigueur le 1er janvier 1987: maintien de la prestation en cas de remariage et calcul plus généreux des prestations combinées de retraite et de survivant.

Rien ne serait changé non plus pour les survivants invalides qui touchent une pension combinée de survivant et d'invalidité du RPC.

La composante à taux uniforme de la pension d'invalidité a été portée à 242,95 $ par mois le 1er janvier 1987 et le montant de la prestation combinée de survivant et d'invalidité est calculé à l'aide de la plus élevée des deux parties à taux uniforme.

De même, les futurs survivants, qui auraient le droit de choisir de toucher les prestations en vertu de la structure transitoire, pourraient aussi profiter de ces changements.

Bénéficiaires visés par la nouvelle structure

La structure de prestations proposée pour les conjoints survivants de moins de 65 ans permettrait de verser une prestation plus élevée pendant un laps de temps plus court. Si la nouvelle structure était en oeuvre en 1987, la nouvelle prestation mensuelle pourrait varier entre un minimum de 333,77 $ et un maximum de 834,43 $.

Ces conjoints survivants recevraient aussi un transfert de crédits pour remplacer la pension de survivant payable actuellement après 65 ans. Le transfert de crédits améliorerait les prestations du RPC payables aux survivants qui n'ont que de faibles crédits du RPC, sinon aucun, ou créerait le droit à ces prestations. L'augmentation de la pension de retraite ou d'invalidité du RPC par suite du transfert des crédits serait rattachée à la durée de la période de cohabitation. À supposer que les programmes soient mis en oeuvre en 1990, tous les survivants de moins de 65 ans auraient droit en 2020 à des prestations de survivant suivant la nouvelle structure de prestations. On estime que les nouvelles prestations seraient pleinement en vigueur en 2050.

Pour le conjoint survivant invalide, le transfert des crédits de pension pourrait en outre créer le droit à une prestation d'invalidité du RPC en son nom propre ou accroître le montant de celle qui est déjà en vigueur.

Également, les prestations combinées de survivant et d'invalidité ne seraient plus assujetties aux règles des prestations combinées (comme c'est présentement le cas). La prestation intégrale de survivant serait alors versée, en plus du montant intégral de la prestation d'invalidité du RPC, le cas échéant (y compris les augmentations résultant du transfert des crédits de pension). En fonction du nombre de bénéficiaires du RPC qui touchent à la fois des

prestations de survivant et des prestations d'invalidité, 5 000 personnes environ pourraient profiter de cette mesure, peu importe en quelle année.

Enfants à la charge de cotisants décédés ou de cotisants invalides

Les prestations payées pour les enfants à la charge de cotisants décédés seraient portées de 94,79 $ à 121,48 $ par mois. Au 1er janvier 1987, le RPC versait des prestations pour environ 88 000 enfants orphelins.

L'augmentation qui est proposée pour les prestations aux enfants profiterait aussi à quelque 45 000 enfants de bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC. Les prestations payées pour les enfants de survivants qui touchent des prestations de survivant et d'invalidité combinées passeraient ainsi de 189,58 $ à 242,96 $ par mois. La majoration des prestations aux enfants assurerait donc un meilleur revenu à environ 133 000 enfants.

L'annexe B, «Effet de la réforme proposée sur les bénéficiaires», illustre plus en détail l'effet de la proposition sur le niveau des prestations.

VI. Effet de la proposition sur le coût du programme

Dépenses du programme

C'est en divisant la proposition en deux ensembles de mesures qu'on peut mieux décrire l'effet des modifications proposées sur le profil des dépenses du RPC à la longue.

En premier lieu, il y a les mesures associées à la structure de prestations transitoire. Ces mesures comprennent: 1) une augmentation de la composante à taux uniforme des prestations de survivant

selon la loi actuelle, qui passerait de 94,79 $ à 189,58 $, et 2) des dépenses accrues du fait que certains des survivants futurs vont choisir la structure de prestations qui est à leur avantage. Ces mesures feraient augmenter les dépenses du programme pendant la période de transition, mais l'effet en disparaîtrait graduellement.

En second lieu, il y a les mesures associées à la nouvelle structure de prestations. Ces mesures comprennent: 1) le remplacement des pensions de survivant par une prestation plus élevée de courte durée et le transfert des crédits de pension, et 2) l'augmentation des prestations mensuelles payées aux enfants de cotisants décédés ou de cotisants invalides qui passeraient de 94,79 $ à 121,48 $. Ces mesures accroîtraient graduellement les dépenses du programme à mesure que la nouvelle structure s'appliquerait. Mais une fois qu'elle serait entièrement mise en oeuvre, on estime que les dépenses du programme se stabiliseraient à un niveau inférieur à celui qu'elles atteindraient sans les changements proposés.

Les **tableaux I** et **II** comparent les dépenses du RPC prévues en vertu de la structure proposée, relativement aux prestations de survivant (prestation de conjoint survivant, prestation d'orphelin, prestation pour enfant de cotisant invalide et prestation de décès), à celles qui sont engagées en vertu de la structure actuelle. Pour faciliter la comparaison, la différence dans les dépenses du programme est montrée par rapport aux dépenses estimatives totales au titre des prestations de survivant selon la structure existante et en tant que pourcentage des dépenses totales prévues pour le programme **(tableau I)**. La différence estimative des dépenses est aussi donnée par rapport aux gains assurés **(tableau II)**.

Indépendamment de la base de comparaison employée, les estimations des dépenses données aux **tableaux I** et **II** montrent que l'ensemble complet des mesures ne ferait pas monter les dépenses globales du programme à la longue, même si la structure de prestations transitoire entraînerait une augmentation des prestations du RPC qui sont versées. Quand la structure proposée sera complètement en oeuvre, les dépenses du RPC devraient plutôt être inférieures à ce qu'elles seraient si la structure actuelle demeurait inchangée.

D'autres renseignements au sujet des dépenses sont donnés à l'annexe C.

Tableau I

Estimations de l'effet de la proposition sur les dépenses du RPC*

Année	Dispositions existantes	Dispositions proposées	Différence
		(en millions de dollars)	
1990	1 773	2 151	378
2000	4 117	4 975	858
2010	8 277	9 871	1 594
2020	15 392	17 015	1 623
2030	27 760	26 479	−1 281
2040	47 679	40 018	−7 661
2050	76 568	66 157	−10 411
	(% des dépenses totales du RPC)		(% des dépenses pour les prestations de survivant)
1990	18,14	22,01	21,32
2000	19,57	23,65	20,84
2010	18,18	22,51	19,26
2020	16,25	17,96	10,54
2030	14,80	14,11	−4,61
2040	15,03	12,61	−16,07
2050	14,46	12,50	−13,60

* Les estimations des dépenses ont été fournies par le Département des assurances et sont basées sur les hypothèses contenues dans le Rapport actuariel du RPC pour 1986.

Financement des prestations proposées

Les modifications au Régime de pensions du Canada qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987 garantissent que le RPC restera en bonne santé financière à l'avenir. À compter de 1992, et tous les cinq ans par la suite, les ministres fédéral et provinciaux des Finances

Tableau II

Estimations de l'effet de divers éléments de la proposition en tant que pourcentage des gains ouvrant droit à pension*

Année	Nouvelle structure	Structure transitoire	Total
1990	0,05	0,16	0,21
2000	0,16	0,11	0,27
2010	0,19	0,09	0,28
2020	−0,05	0,22	0,17
2030	−0,29	0,21	−0,08
2040	−0,29	0,02	−0,27
2050	−0,22	0,00	−0,22

* Les estimations des dépenses ont été fournies par le Département des assurances et sont basées sur les hypothèses contenues dans le Rapport actuariel du RPC pour 1986.

examineront le régime pour s'assurer que le barème de cotisations correspond aux dépenses prévues et au montant accumulé dans le Fonds.

Les modifications aux prestations de survivant exigeraient l'application de taux plus élevés de cotisations à un moment ou l'autre d'ici 2026. Le moment et l'ampleur des majorations seraient déterminés à l'occasion de pourparlers subséquents au niveau fédéral-provincial.

Conclusion

Cette proposition résulte d'une longue concertation entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Elle représente le point culminant d'une étude approfondie du meilleur moyen d'adapter les prestations de survivant du RPC à la situation des survivants actuels et futurs tout en respectant le but de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La proposition est conçue pour mettre en oeuvre les réformes fondamentales d'une manière graduelle afin de laisser aux familles

canadiennes, de même qu'aux responsables des régimes de pensions et des programmes d'assurance de l'employeur, le temps dont ils pourront avoir besoin pour adapter leur planification.

En consultant le public à ce moment-ci, le Gouvernement du Canada s'assure que les réformes futures traduiront fidèlement les besoins et les souhaits des cotisants du régime.

Le Régime de pensions du Canada, c'est en définitive leur régime.

Annexe A
Description des dispositions actuelles concernant les survivants

Aux termes du Régime de pensions du Canada (RPC), si un cotisant décède, une aide financière est accordée à son conjoint survivant et à ses enfants à charge. En plus, une prestation de décès forfaitaire est versée à la succession du cotisant décédé. Pour que les personnes qui sont à sa charge aient droit aux prestations de survivant du RPC, le cotisant décédé doit avoir cotisé au régime pendant au moins 10 ans ou le tiers de sa période cotisable, le moindre des deux, et doit avoir cotisé au cours de 3 années civiles au moins. Toutes les prestations en cours sont entièrement indexées sur l'indice des prix à la consommation.

I. Prestation de conjoint survivant

Aux termes du RPC, le conjoint survivant peut être soit le conjoint légal, soit la personne de sexe opposé avec qui le cotisant décédé vivait dans une union conjugale depuis au moins un an et habitait au moment du décès.

Il importe de noter qu'une seule pension de survivant est payable pour chaque cotisant, et qu'une personne peut toucher une seule pension de survivant à la fois. Si des pensions de survivant sont payables au titre de deux cotisants décédés, ou plus, c'est la plus haute des prestations qui est versée.

Prestation versée à un survivant de moins de 65 ans

À l'heure actuelle, la prestation à laquelle a droit le conjoint survivant qui a moins de 65 ans dépend de l'âge du conjoint survivant

lorsque le cotisant meurt (ou s'il y a des enfants à charge ou si le conjoint survivant est invalide aux termes du RPC).

Les survivants qui ont des enfants à charge, ceux qui sont invalides et ceux qui ont entre 45 et 65 ans au moment du décès de leur conjoint sont admissibles à la totalité de la pension de survivant. Cette pension comprend une somme à taux uniforme (94,79 $ par mois en 1987), complétée par une autre somme qui est fonction des gains du cotisant décédé (37,5 p. 100 de la pension de retraite de ce dernier*).

Dans le cas des survivants qui ont moins de 45 ans lorsque leur conjoint meurt et qui ne sont pas invalides ou ne s'occupent pas d'enfants à charge du cotisant, la pension totale est réduite de 1/120e pour chaque mois qu'il manque au survivant pour avoir 45 ans. Par exemple, celui qui vient d'avoir 44 ans au moment du décès du cotisant subirait une réduction de 10 p. 100 (12/120e) par rapport à la pension qui aurait été versée autrement, tandis que le survivant qui a 36 ans aurait droit à 10 p. 100 de cette pension.

Les survivants qui ont moins de 35 ans au moment du décès de leur conjoint et qui ne s'occupent pas d'un enfant à charge du cotisant ne sont pas admissibles à une pension de survivant avant l'âge de 65 ans, à moins d'être ou de devenir invalides.

Le survivant qui cesse d'être invalide ou de s'occuper d'un enfant à charge avant d'avoir 45 ans subira une réduction semblable de sa pension, qui sera fonction de son âge à ce moment.

Il convient également de noter que le total des prestations combinées accordées à un bénéficiaire survivant qui reçoit en plus une pension d'invalidité ou de retraite du RPC est assujetti à un maximum. Dans le cas d'un survivant invalide, la pension sera égale à la somme des parties fonction des gains dans les deux prestations (jusqu'à concurrence de la pension de retraite maximale du RPC), plus le plus élevé des deux montants à taux uniforme.

Dans le cas d'une pension combinée de survivant et de retraite, la pension maximale serait égale à la somme des composantes fonction des gains (jusqu'à concurrence de la pension de retraite maximale du RPC) plus le montant uniforme de la prestation de survivant.

---

* La pension de retraite est calculée sur la base de la moyenne des gains assurés du cotisant, qui sont ajustés pour tenir compte du niveau des gains au moment du décès. À cette fin, seules les années comprises entre l'âge de 18 ans ou 1966, tenant compte de la plus récente de ces dates, jusqu'au décès du cotisant sont considérées comme faisant partie de la période cotisable. Par exemple, si un cotisant meurt à l'âge de 21 ans après 3 années de gains ouvrant droit à pension maximale, le conjoint survivant peut recevoir la pension maximale. La pension de retraite est égale à 25 p. 100 des gains mensuels moyens ajustés du cotisant.

Prestation versée à un survivant de 65 ans et plus

Une fois que le conjoint survivant a 65 ans, le montant de la pension payée est directement fonction des gains crédités du cotisant décédé (aucune somme à taux uniforme n'est accordée aux survivants qui ont plus de 65 ans). Le montant de la pension de survivant représente 60 p. 100 de la pension de retraite calculée du conjoint décédé.

Le survivant qui est admissible à une pension à ce titre peut également être admissible à une pension de retraite. Si tel est le cas, les deux prestations prennent la forme d'un seul paiement mensuel. Toutefois, la valeur de la prestation combinée ne peut pas dépasser la pension de retraite maximale. Si le total dépasse ce plafond, la prestation de survivant est réduite en conséquence. Donc, si le survivant est admissible à la pension de retraite maximale du RPC, sa prestation de survivant est réduite à zéro.

Le **tableau 1** montre les prestations mensuelles maximales qui seraient versées au conjoint survivant d'un cotisant décédé dont les gains ouvrant droit à pension sont égaux au maximum autorisé. Le montant des prestations est donné pour différents âges du conjoint survivant au moment du décès du cotisant.

II. Prestation d'orphelin

Une prestation mensuelle à taux uniforme est payable au nom de chaque enfant à charge d'un cotisant décédé, jusqu'à l'âge de 18 ans. Cette prestation est aussi payable aux enfants de 18 à 25 ans qui fréquentent l'école ou l'université à plein temps. Le montant versé chaque mois en 1987 est de 94,79 $. Aux termes du RPC, un enfant peut recevoir à la mort de deux parents, qu'ils soient ses parents biologiques ou adoptifs, deux prestations à taux uniforme en même temps.

Tableau 1

Pensions du RPC payables au conjoint survivant d'un cotisant décédé dont les gains ouvrant droit à pension étaient égaux au maximum autorisé (taux de 1987)

MOINS DE 65 ANS
AU MOMENT DU DÉCÈS DU COTISANT

Âge du survivant	Prestation mensuelle (en dollars)
	RPC
moins de 35 ans*	0
40-44*	145,18
45-54	290,36
55-64	290,36

PLUS DE 65 ANS
AU MOMENT DU DÉCÈS DU COTISANT

Pension de retraite propre du survivant (en dollars)	Prestation de survivant du RPC (en dollars)
0	312,91
260,76 (1/2 fois le max.)	260,76
521,52 (max.)	0

* Sans enfant à charge et non invalide.

III. Prestation de décès

Une prestation de décès est payable à la succession du cotisant décédé. Il s'agit d'une somme forfaitaire qui équivaut à 6 fois la prestation de retraite mensuelle calculée du conjoint décédé ou à 10 p. 100 du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension pour l'année, selon le moindre des deux montants. La prestation maximale qui est payable en 1987 est de 2 590 $.

Annexe B
Effet de la réforme proposée sur les bénéficiaires

La réforme proposée comprend quatre composantes de base: 1) une nouvelle structure de prestations qui assurerait aux conjoints survivants de moins de 65 ans des prestations plus élevées sur un laps de temps plus court et un transfert d'une partie des crédits du cotisant décédé au compte du RPC du conjoint survivant; 2) des dispositions relatives à la mise en application qui permettraient la mise en place progressive de la nouvelle prestation de conjoint survivant; 3) une structure de prestations qui améliorerait les prestations et l'équité dans le traitement des survivants qui auront droit aux prestations en fonction de la structure actuelle durant la période de transition; et 4) des prestations d'enfant améliorées.

I. Prestation de conjoint survivant

La nouvelle prestation de conjoint survivant serait mise en place progressivement. Ainsi, à partir du moment de la mise en application de la nouvelle structure de prestations jusqu'au moment où elle sera entièrement mise en place, certains conjoints survivants auront droit à des prestations en vertu de la structure de prestations actuelle ou de la nouvelle structure. Ainsi, l'impact de la proposition de changement dépendrait du fait qu'une personne reçoit déjà ou non une prestation de conjoint survivant du RPC et, pour les bénéficiaires ultérieurs, de l'âge de la personne au moment de la mise en application.

Le tableau suivant montre l'effet des dispositions de mise en application sur l'admissibilité aux prestations pour les bénéficiaires survivants du RPC actuels et futurs.

Personnes admissibles	Prestations fondées sur
Survivants actuels Toutes les personnes qui reçoivent déjà une pension de survivant du RPC au moment de la mise en application	la structure transitoire
Survivants futurs Toutes les personnes de moins de 35 ans au moment de la mise en application, lorsqu'elles deviennent des survivants	la nouvelle structure
Toutes les personnes de plus de 35 ans au moment de la mise en application, lorsqu'elles deviennent des survivants	choix entre la structure transitoire et la nouvelle structure de prestations

Traitement des bénéficiaires actuels du RPC

i) Conjoints survivants de moins de 65 ans

Les conjoints survivants de moins de 65 ans qui reçoivent déjà une prestation de survivant du RPC au moment de la mise en application continueront à recevoir leurs prestations en vertu de la structure de prestations actuelle. Cependant, les prestations seraient améliorées en doublant la partie à taux uniforme. Par conséquent, le taux maximal de la prestation payable aux conjoints survivants passerait de 290,36 $ (taux actuel) à 385,15 $ par mois.

Les mesures proposées assureraient aussi la compatibilité des prestations payables à ces bénéficiaires avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela se ferait en éliminant le facteur de réduction en raison de l'âge qui modifie les prestations payées aux survivants de moins de 45 ans qui n'ont pas d'enfants à charge et qui ne sont pas invalides au moment du décès de leur conjoint.

Par conséquent, les conjoints survivants du RPC ayant moins de 65 ans au moment de la mise en application recevraient une

augmentation automatique de leur pension mensuelle. L'importance de l'augmentation de la prestation mensuelle de survivant dépendra du fait que les conjoints survivants recevaient ou non des prestations intégrales ou réduites en fonction de leur âge.

L'impact relatif de l'augmentation de la prestation à taux uniforme et de l'élimination du facteur de réduction en raison de l'âge est illustré au **tableau I.** Celui-ci compare le niveau des pensions mensuelles payables aux conjoints survivants de moins de 65 ans avant la mise en application (structure de prestations actuelle) aux prestations qui seraient payables aux conjoints survivants qui recevraient des prestations améliorées durant la période de transition (structure de prestations transitoire).

Des niveaux de prestations mensuelles sont indiqués pour différents âges du survivant au moment du décès du cotisant et pour divers niveaux de gains assurés du cotisant décédé, lesquels sont exprimés en pourcentage du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP).

Tableau I

Prestations mensuelles payables aux conjoints survivants de moins de 65 ans (taux de 1987)

Gains assurés du cotisant décédé comme pourcentage du MGAP	Structure de prestations actuelle Âge du survivant au moment du décès du cotisant			Structure de prestations transitoire
	Moins de 35 ans	40	45 - 64	Tous les âges
25 %	0 $	71,84 $	143,68 $	238,47 $
50	0	96,29	192,58	287,37
75	0	120,73	241,47	336,26
100	0	145,18	290,36	385,15

Le **tableau 1** montre que ces survivants recevraient une augmentation mensuelle d'au moins 94,79 $ (taux de 1987). Les survivants qui recevaient une prestation réduite ou qui ne recevaient aucune prestation en raison de leur âge au moment du décès de leur conjoint bénéficieront, par comparaison, d'augmentations plus importantes dans leur pension mensuelle.

Par exemple, le bénéficiaire d'une pension de survivant intégrale du RPC au moment de la mise en application recevrait, en vertu des dispositions actuelles, une pension mensuelle de 290,36 $ si les gains assurés du cotisant décédé représentaient le montant maximal des gains ouvrant droit à pension. En vertu de la structure de prestations transitoire, ce même survivant serait admissible à des prestations de 385,15 $, ce qui constitue une augmentation mensuelle de 94,79 $.

Si une personne avait 40 ans lors du décès du conjoint, elle recevrait actuellement des prestations mensuelles réduites de 145,13 $. En vertu de la structure de prestations transitoire, ce survivant serait admissible à des prestations mensuelles d'une valeur de 385,15 $, ce qui représente une augmentation mensuelle de 239,97 $.

Les conjoints survivants qui n'étaient pas admissibles aux prestations parce qu'ils avaient moins de 35 ans, n'avaient pas d'enfant à charge et n'étaient pas invalides au moment du décès de leur conjoint auraient droit, sur présentation d'une demande, de recevoir des prestations intégrales, c'est-à-dire 385,15 $ par mois si les gains assurés du cotisant décédé représentaient le montant maximal.

ii) Survivants invalides

La majoration de la partie à taux uniforme de la prestation de survivant n'aurait aucun effet sur le montant total des prestations du RPC versées aux conjoints survivants de moins de 65 ans qui recevraient, au moment de la mise en application, une pension de survivant et d'invalidité du RPC.

Selon les règles existantes, le montant total d'une pension combinée d'invalidité et de survivant du RPC payable à une personne est la somme des parties liées aux gains des pensions de survivant et d'invalidité, jusqu'au montant maximal de la pension de retraite du RPC plus le montant le plus élevé des deux prestations à taux uniforme. Depuis le 1er janvier 1987, la partie à taux uniforme de la pension d'invalidité a été portée à 242,95 $ par mois. Comme la partie à taux uniforme de la prestation d'invalidité représente un montant plus élevé que le taux uniforme proposé pour la prestation de

survivant, l'augmentation proposée n'aurait aucun effet sur la prestation des survivants invalides.

iii) Conjoints survivants de 65 ans et plus

Les survivants actuels du RPC de plus de 65 ans ne verraient aucun changement dans leur pension de survivant; cependant, certains de ces survivants ont déjà bénéficié des changements dans les règles relatives aux prestations de retraite et de survivant combinées et au maintien des prestations au moment du remariage qui ont été mises en application le 1er janvier 1987.

Traitement des futurs survivants — Personnes de moins de 35 ans au moment de la mise en application

Les personnes qui ont moins de 35 ans au moment de la mise en application auraient droit, lorsqu'elles deviendront des survivants, aux nouvelles prestations de conjoint survivant qui sont payables aux survivants de moins de 65 ans et au transfert proposé des crédits au moment du décès du conjoint. Le transfert des crédits remplacerait la pension de survivant actuellement payable aux survivants de 65 ans et plus.

i) Nouvelle prestation de conjoint survivant

La nouvelle prestation serait considérablement plus élevée que la prestation actuellement payée aux survivants de moins de 65 ans. Par exemple, aux taux de 1987, le montant maximal des nouvelles prestations serait de 834,43 $ par mois par comparaison avec le montant de 290,36 $ par mois qui est payable actuellement.

La nouvelle prestation serait accordée indépendamment de l'âge du survivant et serait complètement liée aux gains du cotisant décédé (aucune partie à taux uniforme). Par conséquent, l'augmentation des prestations serait plus importante pour les survivants plus jeunes, qui n'auraient pas reçu de pension autrement ou qui auraient reçu une pension réduite en vertu des dispositions actuelles, et pour les conjoints survivants de cotisants ayant des gains assurables plus élevés.

Pour illustrer l'impact du changement sur le niveau des prestations payables aux conjoints de moins de 65 ans, le **tableau II**

compare le niveau des prestations mensuelles qui seraient payables en vertu de la nouvelle structure de prestations avec les prestations payables en vertu de la structure actuelle. Le tableau compare les prestations pour différents niveaux de gains assurés du cotisant décédé et différents âges du survivant.

Tableau II

Prestations mensuelles payables aux conjoints survivants de moins de 65 ans (taux de 1987)

Gains assurés du cotisant décédé comme pourcentage du MGAP	Niveau de la nouvelle prestation*	Niveau de la prestation actuelle payable à 65 ans	
	Tous les âges	Prestation réduite à 40 ans	Prestation intégrale
25 %	333,77 $	71,84 $	143,68 $
50	417,22	96,29	192,58
75	625,83	100,73	241,47
100	834,43	145,18	290,36

* payable en entier au cours des trois premières années ou jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune atteigne l'âge de 7 ans.

Le **tableau II** indique, par exemple, qu'un survivant plus vieux qui a droit à une prestation intégrale en vertu des dispositions actuelles et dont les gains assurés du conjoint représentaient 25 p. 100 du montant maximal recevrait une prestation mensuelle de 333,77 $ en vertu de la nouvelle structure. Cela se compare avec la prestation mensuelle de 143,68 $ qui est actuellement payable, soit une différence de 190,09 $ par mois.

À titre d'exemple plus extrême, un survivant plus jeune qui a droit à une prestation réduite en vertu des dispositions actuelles et dont les gains assurés du conjoint représentaient le montant maximal

recevrait une prestation mensuelle de 834,43 $ en vertu de la nouvelle structure, par comparaison au montant de 145,18 $ qui est actuellement payable, soit une différence de 689,25 $.

Même si les prestations payables en vertu de la nouvelle structure seraient considérablement plus élevées que les prestations actuellement payées, la période de paiement des nouvelles prestations serait généralement plus courte.

En vertu de la structure actuelle, les prestations sont payables jusqu'au 65e anniversaire de naissance du survivant. À l'âge de 65 ans, la prestation de survivant est calculée à nouveau et combinée avec la pension de retraite propre du survivant, s'il en a une.

Les nouvelles prestations seraient payables en entier durant les trois premières années suivant le décès du conjoint et seraient supprimées graduellement au cours des deux années suivantes. Si le conjoint survivant prend soin d'enfants à charge âgés de moins de 7 ans, la nouvelle prestation mensuelle serait payée en entier au moins jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune atteigne l'âge de 7 ans et serait ensuite supprimée progressivement au cours des deux années suivantes. Les nouvelles prestations de conjoint survivant, qui seraient encore payées, cesseraient d'être versées au moment où le survivant atteindrait l'âge de 65 ans.

Par conséquent, l'impact des changements différerait en fonction de l'âge du survivant au moment du décès du cotisant; plus jeune serait le survivant, plus grand serait l'impact.

Par exemple, un conjoint survivant qui a 35 ans au moment du décès du cotisant pourrait possiblement recevoir des prestations pendant 30 ans en vertu de la structure actuelle. En vertu de la nouvelle structure, ce survivant pourrait recevoir des prestations pendant 5 ans, ou jusqu'à 9 ans s'il y a des enfants à charge. Un survivant âgé de 60 ans au moment du décès du cotisant pourrait recevoir des prestations pendant 5 ans en vertu des deux structures.

ii) Prestations pour les survivants invalides

En vertu de la proposition, contrairement aux règles actuelles, les survivants invalides de moins de 65 ans seraient admissibles à la pleine prestation qui est versée aux autres survivants. La prestation de survivant serait versée en plus du montant intégral de la pension d'invalidité du RPC que le survivant aurait autrement droit de recevoir. Il faut noter que le montant de la pension d'invalidité pourrait aussi être augmenté par le transfert des crédits.

Ainsi, en vertu de la nouvelle structure de prestations, les survivants invalides pourraient être admissibles à des prestations aussi élevées que 1 468,52 $ par mois pendant la période qui suit immédia-

tement la mort de leur conjoint (634,09 $ en prestations d'invalidité jusqu'à l'âge de 65 ans, plus 834,43 $ en prestations de survivant pour les trois premières années suivant le décès du conjoint, qui seraient supprimées graduellement au cours des deux années suivantes). En comparaison, le montant maximal des prestations de survivant et d'invalidité combinées que ce conjoint survivant pourrait recevoir en vertu de la structure actuelle des prestations s'élèverait à 764,47 $ par mois.

iii) Transfert des crédits du RPC

En vertu des dispositions actuelles, lorsqu'un survivant atteint l'âge de 65 ans, la pension de survivant est calculée à nouveau pour représenter 60 p. 100 de la pension de retraite du cotisant décédé et est combinée à la propre pension de retraite du survivant, jusqu'à un maximum égal à une pension de retraite.

En vertu de la proposition, la prestation de survivant cesserait à l'âge de 65 ans. Cependant, tous les conjoints survivants seraient admissibles à un transfert de 60 p. 100 des crédits du cotisant décédé, du compte de ce dernier au propre compte du survivant, jusqu'au maximum des gains assurables pour chaque année de cohabitation. Le transfert se ferait au moment du décès du cotisant.

En augmentant le niveau des gains ouvrant droit à pension du survivant, le transfert pourrait profiter aux conjoints survivants ou à leur famille au moment où ils deviennent admissibles à d'autres prestations du RPC (invalidité, retraite, décès).

Si la période de cohabitation a été longue, les prestations de retraite reçues après le transfert des crédits par les survivants de plus de 65 ans seraient semblables aux prestations de survivant en vertu des dispositions actuelles. Cependant, si la période de cohabitation a été plus courte, le transfert pourrait signifier pour le survivant une pension de retraite moins importante que celle qui est versée actuellement.

Cependant, pour les survivants qui n'ont pas cotisé au RPC, le transfert pourrait créer l'admissibilité aux prestations de retraite, d'invalidité et de survivant du RPC. Par exemple, pour être admissible aux prestations d'invalidité en vertu des dispositions actuelles, des cotisations au régime doivent avoir été faites pendant deux des trois dernières années, ou cinq des dix dernières années de la période cotisable. Les survivants invalides qui ne remplissaient pas les conditions minimales relatives aux cotisations pourraient, avec le transfert des crédits, être admissibles aux prestations à la date du transfert. Pour les survivants qui ont cotisé au RPC, le transfert des crédits pourrait augmenter les prestations du RPC qui auraient autrement été payables.

Impact sur les prestations d'invalidité

Comme la prestation d'invalidité dépend en partie de la pension de retraite, l'impact du transfert de crédits sur le niveau de la pension d'invalidité du RPC serait semblable à l'impact du transfert sur la pension de retraite. En vertu des dispositions actuelles, la partie liée aux gains de la pension d'invalidité représente 75 p. 100 de la pension de retraite. L'impact du transfert des crédits sur la pension d'invalidité pourrait donc équivaloir à 75 p. 100 de l'impact qu'aurait le transfert des crédits sur la pension de retraite. Cependant, il existe des facteurs qui ont tout particulièrement des répercussions sur les prestations d'invalidité.

En vertu des dispositions actuelles, les périodes d'invalidité sont exclues du calcul des gains moyens utilisés pour fixer la prestation de retraite et, en même temps, la prestation d'invalidité. Ainsi, l'impact du transfert des crédits durant les années de cohabitation dépendrait du moment où survient l'invalidité du survivant par rapport à la période de cohabitation.

Par exemple, les survivants ne pourraient pas bénéficier du transfert des crédits pour des parties de la période de cohabitation durant laquelle ils reçoivent une prestation d'invalidité du RPC. Cela peut être particulièrement important si l'invalidité s'est produite (et des prestations d'invalidité étaient versées) avant le début de la période de cohabitation. Dans cette circonstance, aucun transfert des crédits ne serait effectué. Si l'invalidité s'est produite durant la période de cohabitation, les crédits pourraient seulement être transférés pour la période antérieure au paiement de la prestation d'invalidité. Cependant, lorsque l'invalidité se produit après le décès du conjoint, tout l'impact du transfert se ferait sentir sur l'admissibilité et sur le niveau des prestations d'invalidité.

Impact sur les pensions de retraite

Le transfert des crédits du RPC, en augmentant le niveau des gains ouvrant droit à pension du survivant, pourrait hausser la pension de retraite personnelle du survivant.

Le **tableau III** illustre l'impact du transfert des crédits sur la pension de retraite du survivant du RPC. Il indique le montant de la pension de retraite supplémentaire qui serait payable à un conjoint survivant par suite du transfert des crédits pour diverses combinaisons de gains assurés du cotisant décédé et du conjoint survivant.

Tableau III

Augmentation nette de la prestation de retraite mensuelle du survivant par suite du transfert de crédits (taux de 1987)

Années de cohabitation	Niveau des gains du cotisant décédé comme pourcentage du MGAP											
	50				75				100			
	Gains du survivant en pourcentage du MGAP				Gains du survivant en pourcentage du MGAP				Gains du survivant en pourcentage du MGAP			
	0	50	75	100	0	50	75	100	0	50	75	100
5	19,58$	19,58$	16,32$	0 $	29,37$	29,37$	16,32$	0 $	39,16$	32,64$	16,32$	0 $
10	39,16	39,16	32,64	0	58,74	58,74	32,64	0	78,33	65,27	32,64	0
15	58,74	58,74	48,95	0	88,12	88,12	48,95	0	117,49	97,91	48,95	0
20	78,33	78,33	65,27	0	117,49	117,49	65,27	0	156,65	130,54	65,27	0
25	97,91	97,91	81,59	0	146,86	146,86	81,59	0	195,82	163,18	81,59	0
30	117,49	117,49	97,91	0	176,23	176,23	97,91	0	234,98	195,82	97,91	0
35	137,07	137,07	114,23	0	205,61	205,61	114,23	0	274,14	228,45	114,23	0
40	156,46	156,46	130,38	0	234,68	234,68	130,38	0	312,91	260,76	130,38	0

Si l'on parcourt le **tableau III** verticalement, on peut observer l'effet des années de cohabitation sur la valeur de l'augmentation de la pension de retraite.

Par exemple, le transfert assurerait à un conjoint survivant sans gains assurés dont le conjoint a des gains représentant 50 p. 100 du MGAP une pension de retraite de 19,58 $, si la période de cohabitation est égale à 5 ans. Si la période de cohabitation est égale à 30 ans, le survivant recevrait une pension de retraite de 117,49 $.

En vertu de la proposition, la somme des propres crédits du survivant et des crédits transférés pour n'importe quelle année ne peut dépasser les gains maximaux ouvrant droit à pension. Par conséquent, l'impact du transfert sur le montant de la pension de retraite du RPC et, donc, de la prestation d'invalidité dépendra aussi du niveau des gains ouvrant droit à pension de la personne décédée

et du survivant. Comme il est illustré au **tableau III,** lorsque le conjoint survivant a des crédits de gains personnels qui lui procureraient une pension de retraite élevée, l'impact du transfert des crédits est proportionnellement réduit. Par exemple, lorsque le survivant a cotisé au taux maximal (100 p. 100 du MGAP), le transfert des crédits n'augmenterait pas le niveau de la pension de retraite même si la période de cohabitation était égale à 40 ans.

Il en est également ainsi pour la pension de survivant actuelle des personnes de plus de 65 ans. En vertu de la structure actuelle des prestations, lorsqu'un survivant a droit à une pension de retraite et de survivant, la pension de survivant est réduite de façon à ce que la somme des deux prestations ne dépasse pas une pension de retraite maximale.

Le **tableau IV** indique les prestations de survivant mensuelles qui sont payables aux survivants de plus de 65 ans en vertu de la structure actuelle, selon le niveau moyen des gains du survivant et du cotisant décédé.

Tableau IV

Prestations de survivant mensuelles payables aux survivants de plus de 65 ans (taux de 1987)

Niveau des gains des survivants comme pourcentage du MGAP	Niveau des gains des conjoints décédés comme pourcentage du MGAP			
	25	50	75	100
0 %	78,23 $	156,46 $	234,68 $	312,91 $
25	78,23	156,46	234,68	312,91
50	78,23	156,46	234,68	260,76
75	78,23	130,38	130,38	130,38
100	0	0	0	0

Comme on peut le voir au **tableau IV**, lorsque le survivant a cotisé au taux de 75 p. 100 du MGAP, les prestations de survivant les plus élevées qui sont actuellement payées s'élèvent à 130,38 $.

De même, comme il est indiqué au **tableau III**, lorsque le survivant avait des gains assurés représentant 75 p. 100 du MGAP et lorsque les gains assurés du conjoint décédé représentaient 50 p. 100 du MGAP, l'impact du transfert des crédits (avec une période de cohabitation de 40 ans) serait égal à la prestation de survivant après l'âge de 65 ans (130,38 $) qui serait payable en vertu de la structure actuelle.

Le transfert profitera donc surtout aux conjoints survivants avec des gains ouvrant droit à pension qui sont inférieurs aux gains maximaux, tout comme la prestation de survivant actuelle après l'âge de 65 ans.

La comparaison du montant des prestations aux **tableaux III** et **IV** illustre tout l'impact de la proposition sur le niveau des prestations de retraite du RPC. L'augmentation de la pension de retraite résultant du transfert des crédits aura tendance à être inférieure à la pension de survivant actuelle (60 p. 100 de la pension de retraite calculée du conjoint décédé) si la période de cohabitation est relativement courte. L'exemple le plus extrême serait le cas d'un survivant sans gains personnels qui était marié, pendant seulement une courte période, à un cotisant avec des gains maximaux ouvrant droit à pension. Le **tableau IV** montre qu'un tel survivant recevrait, en vertu de la structure actuelle, une pension de survivant maximale de 312,91 $ (en 1987) comparativement à 39,16 $ qu'il recevrait par suite du transfert des crédits en vertu des règles proposées **(tableau III)**.

Il est important de noter que la comparaison directe des montants des prestations figurant aux **tableaux III** et **IV** est valide seulement si l'on peut supposer que le niveau des gains du conjoint survivant est le même pour les périodes à l'intérieur et à l'extérieur de la période de cohabitation.

Par exemple, le **tableau III** indique que si les gains du cotisant décédé représentaient les gains assurés maximaux et si les gains moyens du conjoint survivant représentaient 50 p. 100 du maximum durant une période de cohabitation égale à 15 ans, le conjoint survivant verrait sa prestation de retraite augmenter d'environ 97,91 $ en vertu du transfert des crédits.

Le **tableau IV** indique que le même conjoint survivant recevrait une prestation de survivant mensuelle égale à 260,76 $ en vertu des dispositions actuelles, soit une différence de 162,85 $.

Cependant, il est très possible, par exemple, que le même survivant ait des gains représentant 50 p. 100 du montant maximal durant la période de cohabitation, mais que ses gains moyens à vie soient égaux à 75 p. 100 en raison des gains plus élevés à l'extérieur de la période de cohabitation. Dans ce cas, la prestation de survivant, comme il est indiqué au **tableau IV,** serait égale à 130,38 $ ou 32,47 $ de plus que l'augmentation de la pension de retraite attribuable au transfert des crédits pour cette personne **(tableau III).**

Cet exemple indique que l'évaluation de l'impact du transfert proposé des crédits sur le niveau des prestations dépend beaucoup des hypothèses relatives au profil des gains à vie du survivant, ce qui ne peut se faire que cas par cas.

Traitement des futurs survivants — Personnes de plus de 35 ans au moment de la mise en application

Les personnes qui ont plus de 35 ans au moment de la mise en application pourront, lorsqu'elles deviendront des survivants, choisir entre la prestation transitoire (avec une augmentation de la partie à taux uniforme pour les survivants de moins de 65 ans et la pension actuelle égale à 60 p. 100 pour les survivants de plus de 65 ans) et la nouvelle prestation pour les conjoints survivants de moins de 65 ans et le transfert des crédits.

i) Conjoints survivants de moins de 65 ans au moment du décès du cotisant

Pour illustrer la nature du choix qu'auraient les survivants de moins de 65 ans, le **tableau V** compare les niveaux de prestations mensuelles payables en vertu des deux structures de prestations, la nouvelle et la transitoire, pour différents niveaux de gains assurés du cotisant décédé.

Tableau V

Prestations mensuelles payables aux conjoints survivants de moins de 65 ans (taux de 1987)

Gains assurés du conjoint décédé comme pourcentage du MGAP	Niveau des prestations de la nouvelle structure*	Niveau des prestations de la structure transitoire
25 %	333,77 $	238,47 $
50	417,22	287,37
75	625,83	336,26
100	834,43	385,15

* Payable en entier au cours des trois premières années ou jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune atteigne l'âge de 7 ans.

Le **tableau V** indique que les montants mensuels des nouvelles prestations sont dans tous les cas supérieurs à ceux permis en vertu de la structure transitoire. Cependant, comme la période de paiement en vertu des deux structures de prestations est différente, le conjoint survivant devrait tenir compte de la différence de la période de paiement autant que de la différence des niveaux de prestations mensuelles.

Le **tableau VI** indique la valeur actuarielle de l'ensemble des prestations mensuelles qui sont actuellement payables aux survivants de moins de 65 ans en vertu des deux genres de prestations. Les prestations mensuelles sont indiquées pour différents niveaux de gains assurés de la personne décédée. Comme la valeur des prestations tient compte de la probabilité d'un décès et de la probabilité d'enfants, les niveaux de prestations sont calculés pour les veuves et diminués en utilisant les taux d'intérêt présumés dans le Rapport actuariel du RPC.

Dans le **tableau VI**, on peut constater que la plupart des survivants âgés de 60 à 65 ans n'auraient pas de choix véritable. En vertu de la nouvelle structure des prestations, le survivant de ce groupe d'âge recevrait non seulement une prestation mensuelle plus

élevée qu'en vertu de la structure transitoire, mais lorsque la période de paiement est prise en considération, il recevrait aussi, au total, des prestations plus importantes. Par exemple, l'épouse de 60 ans dont le mari décédé avait des gains assurés maximaux recevrait des prestations d'une valeur actuarielle de 36 810 $ en vertu de la nouvelle structure, par comparaison à 20 946 $ en vertu de la structure transitoire.

Pour les autres survivants de moins de 65 ans, le choix peut être moins simple à faire. Par exemple, une veuve de 40 ans ayant des enfants à charge aurait le choix de recevoir une prestation mensuelle plus élevée, en vertu de la nouvelle structure, jusqu'à l'année au cours de laquelle l'enfant le plus jeune atteint l'âge de 7 ans, ou une prestation moins élevée, en vertu de la structure transitoire, mais qui durerait plus longtemps.

Tableau VI

Valeur actuarielle des prestations nouvelles et transitoires* (dollars en 1987)

Gains du conjoint comme pourcentage du MGAP	Âge de la veuve au décès du conjoint					
	40 ans		45 ans		60 ans	
	Nouvelle structure	Structure transitoire	Nouvelle structure	Structure transitoire	Nouvelle structure	Structure transitoire
25 %	21 880 $	51 189 $	18 417 $	43 140 $	14 724 $	12 969 $
50	27 350	61 684	23 021	51 985	18 405	15 628
75	41 025	72 179	34 532	60 830	27 607	18 287
100	54 700	82 674	46 042	69 675	36 810	20 946

* Ne tient compte que des prestations payables jusqu'à l'âge de 65 ans.

Lorsque l'on tient compte de l'ensemble des paiements mensuels estimatifs, cette veuve peut avoir des prestations d'une valeur actuarielle de 54 700 $ en vertu de la nouvelle structure de prestations ou de 82 674 $ en vertu de la structure transitoire si le conjoint avait des gains assurés maximaux. Ces survivants devront

comparer leurs besoins d'un remplacement de revenu, pendant la période d'ajustement qui suit le décès de leur conjoint, à leurs besoins possibles à long terme en fait de suppléments de revenu.

ii) Conjoints survivants de plus de 65 ans au moment du décès du cotisant

Pour les survivants qui ont une longue période de cohabitation, il y aurait très peu de différences dans les prestations accordées après l'âge de 65 ans en vertu des deux structures. Cependant, pour les autres, la décision pourrait aussi dépendre de l'impact relatif de la pension de retraite résultant du transfert des crédits, par comparaison à la prestation de survivant actuelle versée après l'âge de 65 ans.

Tel qu'indiqué au sujet de l'impact du transfert des crédits du RPC, pour ces survivants, le niveau des gains assurés personnels du survivant à l'extérieur de la période de cohabitation, y compris les gains prévus durant la période suivant le décès du conjoint, pourrait être un facteur déterminant au moment de choisir la structure de prestations qui conviendrait le mieux.

II. Prestations d'enfant

Au moment de la mise en application, les prestations mensuelles payables aux enfants de survivants et aux enfants de cotisants invalides passeraient automatiquement de 94,79 $ à 121,48 $ (taux de 1987).

Les survivants invalides qui sont admissibles aux prestations d'invalidité en vertu de leurs propres cotisations au régime pourraient voir les prestations au nom de leurs enfants augmenter à un double titre: enfant d'un cotisant décédé et enfant d'un cotisant invalide. Les prestations mensuelles payables au nom de leurs enfants passeraient de 189,58 $ à 242,96 $.

Les survivants invalides qui auraient droit à des prestations d'invalidité par suite du transfert des crédits pourraient demander une prestation pour enfant de cotisant invalide en plus d'une prestation d'orphelin. Les prestations mensuelles payables au nom d'un enfant pourraient passer de 94,79 $ à 242,96 $.

III. Prestation de décès

Les nouvelles dispositions ne modifieraient pas la prestation de décès actuelle. La succession d'un cotisant décédé aurait droit à une prestation globale égale à six fois sa pension de retraite mensuelle calculée, jusqu'à 10 p. 100 du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension durant l'année du décès (2 590 $).

Annexe C
Effet sur les dépenses du RPC

La réforme proposée des prestations de survivant se répercuterait sur les dépenses du programme et les cotisations à payer. Le **tableau I** montre l'effet estimatif des changements proposés sur les dépenses totales du RPC, en dollars courants et comme pourcentage des gains assurés du RPC. Cela suppose que les changements entreraient en vigueur en 1990 et indique comment ils se répercuteraient sur les dépenses du RPC pendant les 60 prochaines années, jusqu'à ce que la nouvelle structure soit totalement intégrée.

Le **tableau I** montre que les changements proposés feraient augmenter les dépenses au cours de la période de transition. À long terme, quand toutes les prestations de survivant seraient payées suivant la nouvelle structure, les dépenses du RPC devraient être moindres qu'elles ne le seraient selon les dispositions actuelles.

Pour les fins de l'analyse, on peut parler de structure nouvelle et de structure transitoire.

Structure nouvelle

La nouvelle structure comprend la transformation des prestations pour les survivants de moins de 65 ans, qui deviendraient des prestations temporaires majorées au lieu d'être une pension mensuelle continue. Pour les survivants de plus de 65 ans, la pension dérivée de 60 p. 100 serait remplacée par le transfert de 60 p. 100 des crédits du RPC accumulés pendant la période de cohabitation. Enfin, les prestations accordées aux enfants de cotisants décédés ou invalides seraient augmentées.

Structure transitoire

Les personnes, qui deviendront des survivants après l'entrée en vigueur des changements apportés et qui auront plus de 35 ans à ce moment, pourraient choisir de recevoir des prestations de survivant

selon la structure nouvelle ou la structure transitoire. Les survivants dont le conjoint est mort avant l'entrée en vigueur recevraient des prestations selon la structure transitoire.

Tableau I

Estimations de l'effet de la proposition sur les dépenses du RPC*

Année	Dispositions actuelles	Dispositions proposées	Différence
		(en millions de dollars)	
1990	1 773	2 151	378
1995	2 735	3 371	636
2000	4 117	4 975	858
2005	5 914	7 069	1 155
2010	8 277	9 871	1 594
2015	11 361	13 462	2 101
2020	15 392	17 015	1 623
2025	20 736	21 604	868
2030	27 760	26 479	−1 281
2035	36 697	32 386	−4 311
2040	47 679	40 018	−7 661
2045	60 856	50 528	−10 328
2050	76 568	66 157	−10 411
		(en pourcentage des gains cotisables)	
1990	5,63	5,84	0,21
1995	6,18	6,45	0,27
2000	6,75	7,02	0,27
2005	7,18	7,45	0,27
2010	7,88	8,16	0,28
2015	8,95	9,23	0,28
2020	10,09	10,26	0,17
2025	11,27	11,34	0,07
2030	12,03	11,95	−0,08
2035	12,06	11,86	−0,20
2040	11,81	11,54	−0,27
2045	11,54	11,26	−0,28
2050	11,49	11,27	−0,22

* Les estimations des dépenses sont fournies par le Département des assurances et sont fondées sur les hypothèses contenues dans le Rapport actuariel de 1986.

La structure transitoire serait fondée sur la structure des prestations actuelles. Toutefois, le montant à taux uniforme des prestations de survivant accordées aux personnes à qui la structure actuelle continuerait de s'appliquer passerait de 94,79 $ à 189,58 $. De plus, les prestations destinées aux moins de 45 ans ne seraient plus soumises aux réductions actuelles en fonction de l'âge.

Le **tableau II** montre les dépenses pour le RPC selon les deux structures, en dollars courants et comme pourcentage des dépenses du RPC (totales et au titre des prestations de survivant).

Tel que permet de le constater le **tableau II**, la structure nouvelle entraîne à la fois des augmentations et des réductions des dépenses globales avec le temps. Les augmentations au cours des premières années tiennent à la majoration des prestations de survivant totales payables avant l'âge de 65 ans et des prestations destinées aux enfants. La réduction à long terme des coûts résulterait de la diminution des dépenses totales au titre des survivants de 65 ans et plus. Globalement, les dépenses du RPC devraient augmenter graduellement au cours des 35 premières années qui suivront, puis diminuer de la même manière, et de façon permanente, une fois la nouvelle structure complètement intégrée, en 2050.

L'effet de la structure transitoire, comme le montre le **tableau II**, se fait immédiatement sentir sur les dépenses du régime parce que le montant à taux uniforme est augmenté pour les survivants actuels, et parce que les survivants futurs choisiront la structure la plus avantageuse dans leur cas.

Tableau II

Estimations de l'effet de divers éléments de la proposition sur les dépenses du RPC

Année	Dispositions actuelles	Différence attribuable à la nouvelle structure	Différence attribuable à la structure transitoire
		(en millions de dollars)	
1990	1 773	73	305
1995	2 735	157	479
2000	4 117	257	601
2005	5 914	435	720
2010	8 277	753	841
2015	11 361	1 260	841
2020	15 392	2 084	−461
2025	20 736	815	53
2030	27 760	−1 781	500
2035	36 697	−5 296	985
2040	47 679	−9 113	1 452
2045	60 856	−11 792	1 464
2050	76 568	−11 953	1 542
	(pourcentage des dépenses du RPC)	(pourcentage des dépenses au titre des survivants*)	
1990	18,14	4,12	17,20
1995	19,05	5,74	17,51
2000	19,57	6,24	14,60
2005	19,65	7,36	12,17
2010	18,88	9,40	10,16
2015	17,47	11,09	7,40
2020	16,25	13,54	−3,00
2025	15,26	3,93	0,26
2030	14,80	−6,42	1,80
2035	14,91	−14,43	2,68
2040	15,03	−19,11	3,05
2045	14,95	−19,38	2,41
2050	14,46	−15,61	2,01

* Prestations de conjoint survivant du RPC, prestations d'orphelin, prestations de décès et prestations d'enfant de cotisant invalide.